

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA  
UNIDAD AZCAPOTZALCO**

**MAESTRÍA EN PLANEACIÓN Y POLÍTICAS  
METROPOLITANAS**

**TESIS**

**LOS EFECTOS DE LOS CONJUNTOS URBANOS EN LA  
GESTIÓN URBANA MUNICIPAL: EL CASO DEL  
MUNICIPIO DE HUEHUETOCA**

**PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRO:  
EN  
PLANEACIÓN Y POLÍTICAS METROPOLITANAS**

**PRESENTA**

**JORGE NERI VARGAS**

**ASESOR:  
DRA. MARÍA TERESA ESQUIVEL HERNANDEZ  
LECTORES:  
MTRO. ALFONSO RIVAS CRUCES  
DRA. JUDITH VILLAVICENCIO BLANCO**

**México, D.F. 15 Julio de 2009**

# Índice

## Capítulo 1. ***La política habitacional y sus cambios más recientes***

- 1.1. Los antecedentes directos de la política habitacional: años setenta.
- 1.2. La política habitacional en la década de los ochenta y el fin de Estado interventor.
- 1.3. Los cambios recientes en la política habitacional.
  - 1.3.1. La actuación de las empresas privadas inmobiliarias.
  - 1.3.2. Los constructores de la ciudad: los “desarrolladores” y los “promotores”.
- 1.4. Principales cambios de los Organismos Nacionales de Vivienda.
- 1.5. Las Sociedades Hipotecarias de Objeto Limitado (SOFOLLES).
- 1.6. Tipos de crédito ofrecidos en el mercado hipotecario mexicano.
  - 1.6.1. El crédito individual con las SOFOLLES.
  - 1.6.2. El crédito individual con los bancos
  - 1.6.3. El crédito puente

## Capítulo 2. ***La legislación urbana referente al Conjunto Urbano***

- 2.1 Las nuevas formas de producción habitacional: los Conjuntos Urbanos como respuesta a la demanda habitacional.
- 2.2 La gestión urbana municipal.
- 2.3 Leyes y reglamentos previos al Conjunto Urbano.
  - 2.3.1. La Ley de Fraccionamientos
  - 2.3.2 El Código Administrativo del Estado de México y su reglamento.
- 2.4. El proceso de autorización del Conjunto Urbano.
  - 2.4. 1 Actores que intervienen el proceso de autorización de un Conjunto Urbano.
- 2.5. Fase de trámites subsecuentes.

## Capítulo 3. ***Huehuetoca: Ciudad Bicentenario***

- 3.1. Las Ciudades Bicentenario.
- 3.2. Huehuetoca, ¿Una ciudad bicentenario?
- 3.3. Contexto geográfico de Huehuetoca.
- 3.4. El crecimiento urbano en Huehuetoca.
- 3.5. Los Conjuntos Urbanos “Santa Teresa” y “Urbi Villa del rey”
  - 3.5.1. Conjunto Urbano “Santa Teresa”
  - 3.5.2. Conjunto Urbano “Urbi Villa del Rey”

## Capítulo 4. ***Los efectos de los Conjuntos Urbanos en la gestión urbana municipal***

- 4.1. Análisis de los efectos.
  - 4.1.1. Efectos en la normativa del desarrollo urbano
  - 4.1.2. Efectos en la capacidad de planeación
  - 4.1.3. Efectos en el financiamiento, construcción, dotación y prestación de los servicios urbanos
  - 4.1.4 Efectos en las finanzas municipales.
- 4.2. Los Conjuntos Urbanos y los impuestos municipales.
  - 4.2.1 Las finanzas publicas de Huehuetoca

### ***Consideraciones finales***

### ***Anexos***

### ***Bibliografía***

# Introducción

La intención de la presente investigación es la de exponer los efectos que tienen los Conjuntos Urbanos en el contexto del proceso de expansión metropolitana en la gestión pública municipal. La llamada periferia urbana no es homogénea y está determinada por un conjunto de procesos y agentes sociales que perciben de manera diferenciada la urbanización, razón por la cual conviene adentrarse en su estructura.

Las características políticas, financieras y jurídicas de los gobiernos de algunos municipios periféricos se enmarcan dentro de un territorio que, en los últimos años ha visto cómo se modifica su capacidad administrativa con la llegada de miles de nuevos habitantes en su territorio, lo que implica un reto para estos ayuntamientos pues tienen que adaptar su capacidad de gestión para ajustarse a estos procesos de urbanización.

El interés por este tema de investigación surge de la necesidad personal de desarrollar un tema vinculado con la vivienda y la política habitacional. Es claro que esta temática ha sido ya muy estudiada y analizada por reconocidos investigadores urbanos, por lo que la definición del tema de investigación resultó complicada. Fue entonces que, a partir de la investigación documental se logró definir como tema de investigación **Los efectos de los Conjuntos Urbanos en la gestión urbana municipal: el caso del municipio de Huehuetoca.**

El interés por seleccionar a Huehuetoca como zona de estudio se originó a partir de las particulares características de esta entidad. Este municipio es un claro ejemplo de las tendencias de cambio en la estructura demográfica, económica y territorial de la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM),<sup>1</sup> ubicadas en el contexto de una nueva forma de urbanización, cuyas características son la dispersión urbana, la relocalización de población y de las actividades económicas en las áreas periféricas.

Sumado a lo anterior, Huehuetoca forma parte de las **Ciudades Bicentenario** que son proyectos del gobierno del Estado de México encabezados por el actual gobernador Enrique Peña Nieto. Estos mega proyectos urbanos se caracterizan por la consolidación de seis ciudades cuya principal característica es la autonomía y sostenibilidad en asuntos como la vivienda, empleo, salud, educación y recreación en

---

<sup>1</sup> La Zona Metropolitana Valle de México está conformada por 59 municipios del Estado de México y las 16 delegaciones del Distrito Federal, según la última delimitación del fenómeno metropolitano de esta región centro del país (Gaceta Oficial del Distrito Federal, el 23 de enero de 2005)

un solo territorio, todo ello cruzado por el adjetivo de la sustentabilidad y la sostenibilidad.

El período de investigación escogido corresponde al periodo que va del año 2000 al 2008. El interés por esta delimitación temporal surgió a partir de que, es precisamente durante esta etapa cuando el municipio de Huehuetoca experimentó una serie de cambios acelerados en su morfología urbana, impulsados por un proceso de urbanización que en los últimos tres años se ha acelerado de manera muy importante.

Los Conjuntos Urbanos se han construido y se siguen construyendo principalmente en municipios cada vez más periféricos de la Zona Metropolitana del Valle de México, la mayor parte de ellos se caracterizan por la existencia de gobiernos municipales que no tienen la capacidad política y financiera que les ayude a adaptarse a estos procesos acelerados de urbanización. En municipios como Huehuetoca, Tecámac, Zumpango, Tultepec, Atlacomulco y Jilotepec sobresale la existencia de actividades de carácter rural; y también la presencia de los pueblos que parecen tener dinámicas específicas y que se ven afectadas por elementos urbanizadores que contribuyen a ampliar las fronteras de la zona metropolitana.

Los cambios que se presentan en la gestión municipal no han sido percibidos con claridad entre los investigadores urbanos. Es decir, poco se ha dicho acerca de cuáles son los efectos que se producen en las administraciones municipales donde se han construido los Conjuntos Urbanos. Si bien son muchos los municipios del Estado de México que en los últimos años han experimentado una rápida expansión urbana, desde nuestra perspectiva, Huehuetoca resulta el caso más interesante de estudiar, en la medida en que aglomera una serie de características sociales, políticas, culturales, geográficas, históricas y ambientales que logran convertir a este municipio en un territorio que inspira adentrarse en él para conocer los efectos de este modelo habitacional en esta zona del Valle de México con características tan particulares.

Dentro de los estudios urbanos son varias las temáticas que están directamente relacionadas con el tema de investigación y que ya han sido ampliamente estudiadas, pero dentro de ese cosmos científico podemos decir que sobresalen dos grandes líneas de investigación en particular:

- ✓ Los estudios relativos a la política habitacional, que van desde los referentes a los efectos en el crecimiento físico de la ZMVM, hasta los que estudian los impactos que en la calidad de vida de la población trae consigo el nuevo

modelo habitacional. Entre los autores más sobresalientes dentro de esta línea de investigación podemos citar a: René Coulomb, Emilio Duhau, Martha Schteingart, Priscilla Connolly, María Teresa Esquivel Hernández, Judith Villavicencio, Claudia Puebla y Esther Maya. Buena parte de los estudios que abordan la política habitacional han privilegiado el análisis y la interpretación de sus contenidos desde una perspectiva económica (por ejemplo el papel que cumple para el manejo de las crisis y el desarrollo económico) o política (por ejemplo el significado que adquiere en la relación entre el Estado, líderes, y la población beneficiada). Otros temas, como los resultados sociales de la política habitacional o sus impactos en las condiciones de vida de la población beneficiada, han sido mucho menos considerados a pesar de la importancia que tienen en la actualidad y a pesar de que fueron y siguen siendo discutidos y analizados en otros países especialmente en relación con los llamados “conjuntos habitacionales”. La mayor parte de estos estudios se ha planteado al observar el descuido y la falta de manutención de muchos edificios, así como los conflictos sociales en su uso cotidiano. Por ellos se sabe que estos problemas casi nunca son solamente el resultado de falta de recursos para llevar a cabo las tareas que implica el mantenimiento.

- ✓ La segunda línea de investigación es la referente a los estudios que abordan la relación urbano-rural. Entre ellos sobresalen los trabajos de autores como: María Soledad Cruz, Antonio Azuela, Javier Delgado, Daniel Hiernaux. Desde la perspectiva de los estudios rurales, se destacan los nuevos usos y transformaciones de la tierra y las actividades agrícolas y pecuarias, no como algo separado, sino complementario a las funciones y las influencias de la ciudad, allí surgen conceptos como rururbanización<sup>2</sup>, periurbanización<sup>3</sup> o nueva ruralidad<sup>4</sup>, para identificar todos estos procesos que ocurren en la relación campo-ciudad.

En cuanto al papel del municipio en el actual proceso de urbanización que vive el Valle de México, se ha establecido que la planificación del uso del suelo, el financiamiento y provisión de infraestructura y el desarrollo del sector vivienda son, primordialmente,

---

<sup>2</sup> Se le denomina así a una forma de urbanización caracterizada por la construcción de barrios en las afueras de la ciudad principalmente en áreas rurales (Cipariss, 2003:7).

<sup>3</sup> Es el espacio rural situado en la periferia de una ciudad y sus alrededores (Ciparisse, 2003:10).

<sup>4</sup> La nueva ruralidad busca encontrar una reciente orientación del modelo de desarrollo, donde lo rural está en capacidad de aportar eficientemente, contribuyendo al crecimiento económico, mejorando la distribución, logrando justicia social, soportando la estabilidad política e institucional y garantizando la preservación y sostenibilidad ambiental (Echeverri, 2002:20).

problemas locales y la efectividad de estas actividades depende de la disponibilidad de recursos financieros y de la habilidad del personal a nivel local, así como de la capacidad de diversas dependencias gubernamentales –oficinas dentro de una sola jurisdicción, localidades vecinas, así como de los gobiernos local y estatal- de coordinar las actividades. Esto ha dado lugar a algunas líneas de investigación sobre el papel del gobierno local en este proceso de urbanización.

A partir de estos planteamientos se formuló la siguiente pregunta de investigación:

***¿Cuáles son los efectos que provocan los grandes Conjuntos Urbanos en la administración pública municipal y cuál ha sido el papel que han jugado en este proceso de urbanización los diferentes actores (inmobiliarios, autoridades municipales, autoridades estatales y federales)? Para ello, nos centraremos como caso de estudio en el municipio de Huehuetoca.***

De esta gran pregunta, se desprenden los siguientes cuestionamientos:

1. ¿Qué papel ha jugado el municipio y sus autoridades en los procesos de urbanización que vive actualmente la ZMVM?
2. ¿Cuáles son los efectos del crecimiento urbano sobre la capacidad de gestión, inversión y atención del gobierno municipal de Huehuetoca en materia de prestación de servicios públicos a la población de los Conjuntos Urbanos?
3. ¿Cómo se realiza el proceso que permite la autorización y construcción de un Conjunto Urbano en el Estado de México?
4. ¿Los desarrolladores de vivienda privados cumplen con todos los requerimientos urbanísticos que impone la normativa urbana en la construcción de sus desarrollos habitacionales?
5. ¿Cómo se realiza la gestión urbana en un Conjunto Urbano ya municipalizado?

Como puede observarse, la hipótesis versa en torno al concepto de *gestión urbana* pero desde la perspectiva municipal. Ante esta realidad, el ***objetivo general*** trató de

incluir a todos los actores que intervienen en la actual dinámica habitacional que se lleva a cabo en el Valle de México. De esta manera el objetivo general pretendió:

*Analizar los efectos que provocan los grandes Conjuntos Urbanos en la administración pública municipal de Huehuetoca y estudiar el papel que han jugado, en este proceso de urbanización, los diferentes actores (inmobiliarios, autoridades municipales, autoridades estatales y federales).*

A partir de este objetivo general se formularon los siguientes:

**Objetivos específicos:**

**1.** Estudiar cómo se lleva a cabo el proceso jurídico, administrativo, político y financiero que permite la autorización y construcción de un Conjunto Urbano en el Estado de México.

**2.** Analizar el efecto del crecimiento urbano sobre la capacidad de gestión, inversión y atención del gobierno municipal de Huehuetoca en materia de prestación de servicios públicos a la población de los Conjuntos Urbanos.

**3.** Identificar las limitaciones y ventajas que producen las leyes y reglamentos sobre planificación urbana de la administración municipal como entidad reguladora y proveedora de los servicios urbanos para los grandes Conjuntos Urbanos.

**4.** Estudiar cuáles son las condiciones que permiten actuar al municipio como institución intermedia entre los consorcios inmobiliarios, el gobierno del Estado de México y la población que vive en los grandes Conjuntos Urbanos en cuanto a las modalidades de gestión observadas y las demandas de gasto e inversión para la atención de dichos Conjuntos.

**5.** Proponer lineamientos de política para regular las acciones de expansión urbana y apoyar las actividades de las autoridades estatales y municipales dirigidas a garantizar la oferta de suelo, infraestructura, equipamiento y de vivienda de calidad a la población.

A partir de estos objetivos se planteó la siguiente hipótesis:

***La gestión urbana municipal se ha modificado a partir de la construcción masiva de Conjuntos Urbanos en el Valle de México, esto a partir del papel protagónico que han adquirido los desarrolladores privados en la política habitacional actual, lo que ha derivado en una disminución en el accionar del gobierno municipal ante los actuales procesos de urbanización.***

De acuerdo a los principales objetivos de esta investigación y a la hipótesis establecida, se hizo necesario configurar una estrategia metodológica que combinara los métodos cualitativos y cuantitativos y a partir de ahí medir el impacto que trae consigo la creación de los Conjuntos Urbanos en la administración pública municipal.

Así, se utilizaron los siguientes métodos y técnicas de investigación:

- ✓ *Investigación documental:* se revisaron documentos de segunda mano; es decir, la consulta de libros históricos, documentos oficiales, tesis, bases de datos y textos en Internet sobre el tema.
- ✓ *Análisis cartográfico de la zona:* se elaboraron mapas temáticos para analizar los principales cambios en la estructura urbana de Huehuetoca a partir de la construcción de los Conjuntos Urbanos.
- ✓ *Análisis de datos censales y construcción de banco de datos:* los datos de Censos y Conteos de Población y Vivienda sirvieron para conocer la dinámica poblacional, social y económica del municipio de Huehuetoca, su estructura y transformaciones recientes.
- ✓ *Análisis y construcción de medios gráficos:* uno de los elementos básicos para complementar el análisis de los cambios en la morfología espacial de Huehuetoca a partir de la llegada de los Conjuntos Urbanos, fue la consulta y análisis de medios gráficos como fotografías, fotos satelitales y mapas.
- ✓ *Entrevistas:* se realizaron una serie de entrevistas en profundidad con funcionarios municipales, integrantes de los consorcios privados de vivienda, académicos y población en general.

La presente investigación se compone de cuatro capítulos:



En el primer capítulo llamado ***La política habitacional y sus cambios más recientes***, se presentan las principales características de la política habitacional en México. Inicia en la década de los setenta donde comienza la consolidación del Sistema Habitacional Nacional con la creación de los principales Fondos Nacionales de Vivienda (INFONAVIT, FOVISSSTE), pasando por la década de los ochenta donde los cambios legislativos, la implantación de las primeras medidas neoliberales y la transformación de los principales institutos y fondos de vivienda sembraron las condiciones necesarias para que, durante la década de los noventa se iniciara la llamada *revolución de la industria habitacional*.

El segundo capítulo titulado ***La legislación urbana referente al Conjunto Urbano***, tiene como fin presentar los principales cambios que se han presentado en materia de desarrollo urbano municipal a partir de la construcción masiva de los Conjuntos Urbanos en el Valle de México. Además, se hace un análisis de la evolución en la gestión urbana municipal a partir de la sustitución del “fraccionamiento” por el concepto “Conjunto Urbano” como la figura legal de urbanización. Y por último, se realiza una evaluación del Código administrativo del Estado de México y su reglamento, documento que regula todo aquello referente al Conjunto Urbano en el Estado de México.

En el tercer capítulo titulado ***Huehuetoca: Ciudad Bicentenario***, se presentan las principales características de este Mega proyecto urbano, el cual ha sido impulsado por el gobierno estatal que busca la consolidación de municipios autónomos bajo el concepto de sostenibilidad económica y social, bajo un marco de sustentabilidad ambiental.

Los resultados obtenidos no pueden considerarse como definitivos, por lo que hacia el final de la investigación se esbozan una serie de ***consideraciones finales*** sobre aspectos como: la planeación urbana, la normativa urbana, el municipio y los desarrolladores privados de vivienda. Además se abren una serie de temáticas y referencias sobre la *gestión urbana municipal* que pueden abordarse en futuras investigaciones.

Por último, quisiera mostrar todo mi agradecimiento a toda mi familia, amigos y compañeros por el apoyo recibido a lo largo de este año de investigación. Y destacar de manera muy especial, el agradecimiento hacia la Dra. María Teresa Esquivel Hernández cuyas asesorías y recomendaciones ayudaron a desarrollar este proyecto de Investigación.

# Capítulo 1

## ***La política habitacional y sus cambios más recientes***

El presente capítulo tiene como fin presentar las principales características de la política habitacional en México. Inicia en la década de los setenta con la consolidación del *sistema habitacional nacional* a través de la creación de los principales fondos nacionales de vivienda (INFONAVIT, FOVISSSTE), pasando por la década de los ochenta donde los cambios legislativos, la implantación de las primeras medidas neoliberales y la transformación de los principales institutos y fondos de vivienda sembraron las condiciones necesarias para que, durante la década de los noventa se iniciara lo que podría llamar una *revolución de la industria habitacional*.

Todo este recorrido histórico<sup>5</sup> de la política de vivienda tiene la intención final de entender el contexto que derivó a adoptar a los llamados “Conjuntos Urbanos” como una respuesta a la demanda de vivienda del Valle de México. Como ya se ha establecido, el objetivo de la presente investigación es la de exponer los efectos que tienen los Conjuntos Urbanos en el proceso de expansión metropolitana en la gestión pública municipal. La llamada periferia urbana no es homogénea y está determinada por un conjunto de procesos y agentes sociales que perciben de manera diferenciada la urbanización, razón por la cual conviene adentrarse en su estructura.

Las características políticas, financieras y jurídicas de los gobiernos de los municipios periféricos se enmarcan dentro de un territorio que, en los últimos años ha visto cómo se modifica su capacidad administrativa con la llegada de miles de nuevos habitantes en su territorio, lo que implica un reto para estos ayuntamientos pues tienen que adaptar su capacidad de gestión para amoldarse a estos procesos de urbanización.

---

<sup>5</sup> La historia de la política habitacional se ha definido a partir de la intervención del sector privado, la sociedad civil y de los usuarios mismos en los procesos de producción y provisión de vivienda.

### ***1.1 Los antecedentes directos de la política habitacional: años setenta.***

El derecho a la vivienda tiene en nuestro país profundas raíces históricas. La Constitución de 1917 en su artículo 123, fracción XII, estableció la obligación de los patrones de proporcionar a sus trabajadores viviendas cómodas e higiénicas.

Posteriormente, el país se abocó a construir la infraestructura de seguridad social para atender las diversas necesidades de la población. En 1943 se creó el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), para brindar seguridad social a los trabajadores, aunque en sus inicios, también proporcionó vivienda a sus derechohabientes.

Cuando México entró en una etapa de urbanización y de desarrollo industrial más avanzada, se crearon los principales organismos nacionales de vivienda. “En 1963, el Gobierno Federal constituye en el Banco de México, el Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda (Fovi), como una institución promotora de la construcción y de mejora de la vivienda de interés social, para otorgar créditos a través de la banca privada” (Ramírez, 2004: 9).

Durante los años sesenta la economía mexicana creció a un ritmo estable con una tasa de crecimiento anual de 7.04% (Wilkie, 1991:18), este auge se basó principalmente en el alto crecimiento industrial. Durante esta época el Estado mexicano se tornó altamente asistencialista al dirigir gran parte de su capital al gasto social. En esta misma década se observó que la oferta de vivienda social era insuficiente para la demanda existente. Por otro lado, los organismos promotores y encargados de estas viviendas demostraron su incapacidad para administrarlas y, mantenerlas en buenas condiciones.

La necesidad social de vivienda que se acrecentó durante la década de los sesenta obligo a que durante la década de los “1970 se destinaron importantes recursos para la construcción de nueva vivienda social y se establecieron nuevos mecanismos para la acción del Estado. Por esto, se dice que fue en este período cuando comenzó verdaderamente la construcción de vivienda social en México”. (Villavicencio, Durán y Esquivel, 2003a: 1). En febrero de 1972, con la reforma al artículo 123 de la Constitución, se obligó a los patrones, mediante aportaciones, a constituir un Fondo Nacional de la Vivienda y a establecer un sistema de financiamiento que permitiera otorgar crédito barato y suficiente para adquirir vivienda. Esta reforma fue la que dio origen al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), mediante el Decreto de Ley respectivo, el 24 de abril de 1972.

En mayo de ese mismo año, se creó por decreto, en adición a la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado (ISSSTE), el Fondo de la Vivienda del ISSSTE (FOVISSSTE), para otorgar créditos hipotecarios a los trabajadores que se rigen por el apartado B de la Ley Federal del Trabajo. Sin embargo, fue hasta 1983, cuando el derecho a la vivienda se elevó a rango constitucional y se estableció como una garantía individual.

En 1976 surge un auge estatal por la planeación urbana y regional reforzado principalmente por la formulación de la primer Ley General de Asentamiento Humanos (LGAH). De acuerdo con Puebla “durante el sexenio de López Portillo (1977–1982) se definen los marcos legislativos y programáticos de la política de vivienda especificándose la función rectora del Estado, se habla por primera vez, de la intención de coordinar las acciones de los tres sectores participantes en la producción habitacional : el público, el privado y el social” (1999:1).

En la Ciudad de México el crecimiento de la población urbana en la década de los sesenta planteó una importante demanda habitacional. El Estado mexicano buscó por medio de los fondos para la vivienda (INFONAVIT y FOVISSSTE), dar respuesta a esta problemática social. La oferta de esta tipología habitacional (interés social) adquirió considerable importancia y estuvo vinculada con el crecimiento hacia la periferia de la ciudad, dado que estas viviendas eran orientadas principalmente hacia una demanda que provenía de grupos con problemas habitacionales y bajos ingresos.

Para finales de la década de los años setenta, tanto la industrialización como el crecimiento demográfico del país contribuyeron a la urbanización, “la población urbana del país pasó del 35% del total en 1940 a casi 60% en 1970. El México de 1970 era muy diferente al de 30 años antes” (Wilkie, 1991:25). Es también en esta década donde el auge industrial de México empezó a deshilarse y la prosperidad de tres décadas seguidas decae, esto comienza a mermar el ingreso del gasto público.

Así, este sistema habitacional que sigue vigente hasta ahora, se forma con tres grandes tipos de organismos:

- a) Los que destinan su producción a los sectores de ingresos medios (FOVI, HIPOTECARIA NACIONAL)
  - b) Los que atienden a la población más pobre (FONHAPO)
  - c) Los que sirven a los trabajadores asalariados (INFONAVIT, FOVISSSTE)
- (Puebla, 1999: 2)

Sin embargo, el papel del Estado como regulador del sector de la vivienda fue muy importante durante todo este periodo, lo que se reflejó en la puesta en marcha de programas sectoriales que coordinaban las acciones de los organismos y, sobre todo en las obligaciones impuestas a los sectores financiero y patronal para financiar su política habitacional. Así por un lado, el Estado propició la intervención del sector privado en los procesos de promoción y producción y, por otro lado, reguló la acción de sus instituciones, al controlar el tipo de programas por desarrollar y los esquemas crediticios, otorgar subsidios importantes y favorecer a ciertos grupos de la población, con los cuales pretendía legitimarse.

### ***1.2 La política habitacional en la década de los ochenta y el fin de Estado interventor.***

En la década de los ochenta el Estado inicia un cambio pasando de promotor de vivienda al de agente principalmente regulador y financiero, y con ello, abre mayores espacios para la participación del sector privado en la promoción habitacional<sup>6</sup>.

“La banca nacionalizada incrementó los recursos destinados a vivienda; en los fondos se aplicaron nuevos esquemas para aumentar el grado de recuperación crediticia; en los organismos para sectores pobres se desarrollaron novedosos sistemas de promoción, que incluían la participación de los grupos sociales y aparecieron fuentes externas de financiamiento, y en todas las instituciones se racionalizó la producción” (Puebla: 2002: 61)

Las políticas de vivienda no se han definido autónomamente sino que han estado articuladas a las estrategias de desarrollo económico y social de los países y han expresado las influencias de factores tanto locales como internacionales. Así, “en un proceso creciente de globalización que incluye experiencias, contribuciones teóricas y ayuda financiera, la influencia de la comunidad internacional en la definición de los objetivos de las políticas públicas, entre ellas vivienda, se han hecho más significativa llegando al establecimiento de objetivos globales” (Ramírez, 2002: 4).

---

<sup>6</sup> Es importante señalar que la participación del sector privado siempre ha sido fundamental en la producción de vivienda, ya que todas las instituciones han otorgado siempre la construcción de sus desarrollos habitacionales a los promotores inmobiliarios privados.

La influencia de organismos internacionales en la formación de políticas nacionales de vivienda es una de las principales características de este periodo. Los países de América Latina no escaparon esta tendencia, a pesar de que la mayor parte de los primeros organismos de vivienda de estas naciones se constituyeron a partir de la primera mitad del siglo XX, su acción fue bastante limitada. En la década de los años setenta se intensificó la acción habitacional de estos organismos apoyados financieramente por los organismos internacionales, entre ellos la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial (BM), la participación de estas instituciones facilitó la creación de nuevos sistemas financieros de capital combinado (estatal y privado) cuyo objetivo era la producción masiva de vivienda (Schteingart, 1982).

Como ya se había señalado, la creación de las instituciones nacionales de vivienda como el INFONAVIT y el FOVISSTE<sup>7</sup> ocurrió bajo la premisa de reconocer en el artículo 123 el derecho a la vivienda de la clase trabajadora, quedando fuera buena parte de la población mexicana, particularmente la de bajos ingresos y que por el tipo de actividad económica que realizaban no encajaban dentro de los esquemas de estos organismos de vivienda. Por ello, en 1981 se impulsó la formación de un organismo orientado a la creación de un fondo crediticio, el Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO), dirigido hacia un segmento más vasto de la población de bajos ingresos.

En la Constitución de 1917 ya se reconocía la necesidad de acciones en materia de vivienda, y se exigía que cualquier establecimiento comercial o industrial que contara con más de 100 trabajadores, estaba obligado a garantizar la habitación para los trabajadores y sus familias. Esta norma nunca fue aplicada en forma estricta por el propio gobierno. Durante el sexenio de Miguel de la Madrid (1983–1988), el marco legislativo se hace mucho más amplio, con la elevación a rango constitucional del derecho de toda familia a tener una vivienda digna y la formulación de la Ley Federal de Vivienda en 1983. Con ello, se reconoce a la vivienda como un elemento determinante de las condiciones de desarrollo de la población, como el patrimonio económico fundamental de toda familia, y el espacio físico de los hogares.

---

<sup>7</sup>La más importante acción gubernamental consistió en la creación de los fondos solidarios de vivienda para los trabajadores asalariados<sup>7</sup>, en 1972 se crearon el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los trabajadores (Infonavit), el Fondo de la vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (Fovissste) y el Fondo de la Vivienda para los Trabajadores de las Fuerzas Armadas Mexicanas (Fovimi-Issfam). Con los fondos se produjeron viviendas terminadas en conjuntos habitacionales y también, aunque en menor medida, créditos individuales destinados al mejoramiento, adquisición o construcción. (Puebla, 2002)

De esta manera la creación de diversos organismos para promover la vivienda social repartió y diferenció a los posibles beneficiarios, normalmente a partir del tipo de actividad económica que desempeñaban los jefes de familia (obrero asalariado, empleado del estado, trabajador por cuenta propia, etc.). Esto diversificó también las características de la vivienda que se ofrecía y la modalidad de programa al cual se podía postular (vivienda terminada, vivienda progresiva, terreno con servicios, etc.)

Todos estos organismos habitacionales han tenido diversas fuentes de recursos. La acción del FOVI destinada a los sectores medios, se financió fundamentalmente con recursos provenientes del “encaje legal de la banca”.<sup>8</sup> Mientras que los fondos nacionales recibieron recursos principalmente de “los fondos patronales por medio de la modificación a la Ley Federal del Trabajo” (Puebla, 1999:3). De esta manera podemos establecer que la mayor parte de los fondos estatales de vivienda se han financiado a partir de diversas fuentes, donde por medio de la modificación a la legislación se ha logrado captar recursos del sector privado, e instituciones internacionales como el Banco Mundial.

Durante la década de los ochenta, como ya se señaló, la política habitacional en México se caracterizó por la consolidación del sistema nacional de vivienda bajo una dinámica marcada por la amplia participación estatal.

El panorama económico del país influyó directamente en la política habitacional, desde 1980 hasta fines de 1981 se produjo mayor crecimiento económico debido al fuerte incremento en la producción y venta de petróleo. Desafortunadamente en 1982 tuvo lugar una crisis económica producto de una fuerte caída en los precios del petróleo que prácticamente se prolongó por toda la década de los ochentas. Ante esta difícil situación el gobierno de José López Portillo decide nacionalizar la banca privada y solicitar una serie de préstamos al Banco Mundial y al Fondo Monetario Internacional.

Este panorama económico provocó una serie de manifestaciones sociales proveniente de diversas organizaciones demandantes de vivienda “que se encontraron fortalecidas a raíz de la creación de la Coordinadora Nacional de Movimiento Urbano Popular (Conamup) en 1981 y demandaron formas alternativas para la vivienda popular” (Puebla, 1999: 42).

---

<sup>8</sup> El llamado “Encaje” es el monto que cobraba el gobierno mexicano a la banca privada para destinarlo a la acción habitacional.

En este periodo, la vivienda es pensada como un mecanismo que a corto plazo puede contribuir a salir del espasmo económico que vivía el país, mientras que a largo plazo se le concibe como un motor capaz de reactivar la economía en general. Es decir, la posición gubernamental, es que la industria de la construcción, tiene la capacidad de evitar las fluctuaciones económicas que caracterizaban la economía nacional de ese tiempo. Así, la vivienda se presenta como un instrumento de suma importancia para la vida económica del país, básicamente por su capacidad para generar empleos. “La vivienda se inserta dentro de la política económica, cuya estrategia busca apoyar la industria de la construcción con todas sus consecuencias: aumento de trabajo, de la ocupación de la producción ya instalada, generador de efectos multiplicadores, expansión del mercado” (López, 1996: 378).

Sin embargo, la persistencia de la crisis económica de los ochenta y la consecuente presión de los organismos internacionales (Banco Mundial<sup>9</sup> y Fondo Monetario), que en el marco de políticas de ajuste estructural, cuestionan al Estado y lo presionan para redefinir sus funciones y actividades, provocaron cambios en la estrategia de intervención estatal en la política habitacional (principalmente a partir de 1982).

### ***1.3 Los cambios recientes en la política habitacional***

A finales de los años ochenta, en el contexto de la implementación de las políticas neoliberales y la influencia de las agencias internacionales de ayuda, se da un giro importante en la política de vivienda que se va a caracterizar por una desregularización del sector habitacional y por un cambio radical en el papel jugado por el Estado mexicano, volviéndose éste menos intervencionista. Estas estrategias facilitadoras se centran en los aspectos financieros, la simplificación del marco normativo, la desregulación de los mercados y la provisión de infraestructura y tierra por parte de los gobiernos para que el sector privado pueda producir de manera más eficiente la vivienda. Así, la política del Banco Mundial implicó la apertura del sector vivienda hacia la mayor intervención de los agentes inmobiliarios y financieros privados con el apoyo del Estado (Puebla, 2002:216).

---

<sup>9</sup> Este organismo internacional propone que el Estado debe dejar de lado la producción, financiamiento y mantenimiento de viviendas y ocuparse de mejorar la eficacia del mercado inmobiliario y de las condiciones habitacionales de los más pobres. En otras palabras, debe constituirse en el engranaje para la aplicación de lo que denomina estrategias facilitadoras. (Esquivel, 2005).



En 1987, el Infonavit introdujo modificaciones en su sistema de financiamiento para adecuarlo a las condiciones de la economía inflacionaria de ese entonces. Entre otras cosas, el nuevo mecanismo financiero propuso que el precio de la vivienda financiada se tradujera a su equivalente en un número de veces el salario mínimo vigente en ese momento, y la cantidad resultante constituiría el monto del crédito otorgado a los asalariados. De esta forma, desde 1989 el presupuesto otorgado a los institutos de vivienda se reducen significativamente y en un contexto de libre mercado y de apertura comercial y financiera, la política habitacional mexicana se libera, permitiendo una mayor intervención de los agentes privados financieros, promotores y constructores.

Los subsidios se redujeron en todos los organismos, desapareció el llamado “encaje legal a la banca”, en el FOVI se eliminaron los subsidios cruzados y se aplicó un nuevo sistema crediticio que incluye tasas de interés y la ampliación de los plazos de amortización. Otro de los principales cambios durante esta época se manifestó en las formas de promoción habitacional, por ejemplo en “el INFONAVIT desapareció la figura del promotor representante y en su lugar se incorporó aquella del promotor–constructor” (Schteingart, 1998: 78). De este modo podemos decir que hacia finales de la década de los ochenta se sentaron las bases que dieron forma a la política habitacional de la década de los noventa.

En otras palabras, los cambios de la década de los años ochenta originaron un giro importante en la orientación de la política de vivienda. Los programas sectoriales se enfocaron claramente hacia la adopción de un papel facilitador por el Estado, se transformaron las principales instituciones de vivienda y se realizaron modificaciones de suma trascendencia en la legislación que se relaciona con el sector habitacional.

En consecuencia, los años noventa se inician con marcadas políticas económicas que pugnan por una retirada (o disminuida) intervención del Estado en las acciones orientadas a satisfacer las demandas que provienen de los sectores populares. Como se señaló antes, en el contexto del sistema económico neoliberal, las políticas habitacionales dictadas por organismos como el Banco Mundial, reorientan las funciones del Estado, volviéndolo más eficaz y adecuado para el logro de los fines tanto del capital local como del internacional. De esta manera, en la nueva política habitacional, los desarrolladores privados se constituyen como el único canal que tiene la población para acceder a una vivienda y a través de ello, mejorar su calidad de vida.

El Estado adoptó un nuevo papel que incluyó, además de la formulación de una política habitacional desreguladora con mayor intervención del sector privado y en

menor medida del social, el impulso a la reforma de las instituciones y la garantía de los derechos de propiedad.

Las llamadas *estrategias facilitadoras* se basaron en los siete instrumentos diseñados por el Banco Mundial que son los siguientes:

1. El desarrollo del derecho a la propiedad
2. La promoción del financiamiento hipotecario.
3. La racionalización de los subsidios
4. El suministro para la urbanización residencial
5. La reglamentación de la urbanización de terrenos y la construcción de viviendas
6. La organización de la industria de la construcción
7. El perfeccionamiento del marco institucional necesario para administrar el sector de la vivienda. (Puebla, 2002: 7)

Los cambios establecidos durante el sexenio de Carlos Salinas se vinculan con las llamadas *estrategias facilitadoras* que se centran más en el aspecto social, las asociaciones entre los diferentes agentes, la participación de la comunidad y el diseño de esquemas financieros innovadores que sean accesibles para los pobres. Aunque dichas características se impulsaron en los programas destinados a la población de menores recursos, principalmente en Pronasol y Fonhapo, el primero tuvo un enfoque electoral y asistencialista y su efecto en materia de vivienda fue limitado y en el caso del segundo, se presentaron obstáculos para las promociones habitacionales de los grupos sociales, que afectan la accesibilidad de los créditos para los sectores de menores ingresos. De este modo los principales beneficiarios de la política de vivienda aplicada durante el sexenio salinista, que siguió los lineamientos de las estrategias facilitadoras fueron: el sector financiero; los promotores privados; la industria de la construcción.

Esto trajo como principal consecuencia la pérdida paulatina del rol que el Estado había mantenido durante décadas como rector de la economía, y la instauración de un sistema predominantemente privatizado y mercantilizado, lo que ha permitido una mayor intervención de los agentes privados financieros, promotores y constructores en la producción de vivienda de interés social. Sin duda, la década de los noventa es el periodo de las grandes transformaciones en materia de política habitacional, ya que se produjo un importante giro en el papel que asume el Estado, pasando de funciones

*intervencionistas* en aras del interés colectivo a *facilitadoras* de la libre acción del mercado.

La influencia del Banco Mundial ha propiciado no sólo la reestructuración del sector habitacional, también la de otros ámbitos de la economía nacional. Podemos afirmar que en materia de política de vivienda, se realizó una reestructuración de las instituciones financieras, cambios en la legislación y la normatividad y sobre todo, transformación de los organismos habitacionales. A su vez, la desregulación del sector habitacional permitió una mayor intervención de los agentes privados, financieros, la banca, promotores y constructores, a lo que especialistas en el tema han denominado la “modernización del sector”.

Estamos también asistiendo hoy día a una transformación en los mecanismos de financiamiento por la producción de la vivienda social. En el caso de las instituciones de vivienda y de sus mecanismos de financiamiento, la nueva política habitacional ha ocasionado que los desarrolladores se relacionen directamente con los derechohabientes elegibles para la obtención de un crédito, lo que hace más expedito el trámite de individualización del mismo, y más destacado el papel de los desarrolladores, que actúan cada vez más de forma autónoma. La transición de los organismos de vivienda de promotores a financiadores está generando la demanda y la ejecución de las funciones de incorporación de suelos a usos urbanos, de producción y promoción, por un mismo tipo de agentes: “los desarrolladores inmobiliarios”, quienes están ofertando lo que se presenta ahora como una mercancía posible: la vivienda de bajo costo y producida en serie.

Podemos concluir que estas adecuaciones en materia habitacional y otras más, fueron resultado de la injerencia que tuvieron los principales organismos internacionales (especialmente del Banco Mundial) en la promoción de las llamadas “estrategias facilitadoras”, donde el Estado se desvincula como el principal agente productor, promotor y financiero de la vivienda en el país, pero sobre todo, esta (re)orientación de funciones más allá de que hayan sido pensadas con la intencionalidad de volver más eficiente o eficaz al Estado, nos dejan ver que la nueva reestructuración en la política habitacional, empieza a adecuarse no sólo a los intereses económicos de carácter internacional, también de aquellos nacionales dispuestos a participar bajo la lógica del libre mercado.

Así, la nueva política habitacional bajo el contexto neoliberal, ha permitido una mayor intervención de desarrolladores privados, financieros y constructores encargados de

ser los nuevos agentes productores y promotores de la vivienda social en nuestro país; incluso como bien señala Duhau, “haciendo de la vivienda una *mercancía posible* y aprovechando los potenciales económicos que origina la apertura de un mercado que por décadas se mantuvo limitado más no cautivo para desarrolladores privados” (2007: 14). En consecuencia, los desarrolladores privados se están convirtiendo en la principal opción para que la población de bajos recursos pueda acceder a una vivienda y de esta manera, sin afirmar que así sea, se atienda el rezago habitacional de nuestro país.

### **1.3.1 La actuación de las empresas privadas inmobiliarias**

Hemos precisado cómo con la nueva política habitacional, se ha dejado en manos del mercado y de desarrolladores privados, la responsabilidad en la producción, promoción y financiamiento habitacional. Es un hecho que la actividad inmobiliaria en los últimos tiempos ha cobrado un auge singular en el contexto económico de la mayoría de los países capitalistas. En México el sector privado se ha definido como un importante agente en la producción de vivienda, los viejos protagonistas de la política habitacional (Organismos Nacionales de Vivienda, Promotores, Constructores, Banca y Derechohabientes) sufrieron grandes transformaciones que, desde mediados de la década de los noventa empezaron a definir la política habitacional del país.

En aras de obtener mayores ganancias, las inmobiliarias privadas, buscan desarrollar complejos habitacionales en zonas periféricas donde existe una mayor disponibilidad de suelo barato que será transformado a suelo urbano; sin tener en consideración la disponibilidad de infraestructura vial y de servicios para desarrollar proyectos habitacionales de la magnitud que hoy día se están desarrollando en las principales ciudades del país.

No se debe olvidar que esta es la lógica bajo la cual opera el propio mercado inmobiliario, consiste en la adquisición de extensiones de suelo en las zonas periféricas de ciudades grandes y medianas, en terrenos de bajo valor económico y sobre todo, poco integrados al resto de la ciudad, lo que ha permitido a los desarrolladores privados reducir sus costos de producción, elevar sus márgenes de ganancia y sobre todo, aprovechar el potencial que puede representar el ofertar y especializarse en la vivienda social.

Otra lógica que está detrás del comportamiento del mercado de suelo por parte de los inmobiliarios privados, consiste en cumplir la función de adquirir suelo, ya sea de su

propiedad, o bien, mediante la adquisición de algunas tierras a otros propietarios como pueden ser: el propio Estado, ejidatarios o agentes privados, para conformar su propia reserva de suelo.

En general, los desarrolladores privados adquieren de forma individual el suelo para sus proyectos habitacionales, incorporando a la ciudad grandes extensiones generalmente de origen ejidal, no de manera inmediata dado que este tipo de suelo requiere de todo un proceso de regularización jurídica, negociación con ejidatarios y con los gobiernos locales. Estos factores condicionan el precio final del suelo ejidal y con ello la lógica de operación de los promotores inmobiliarios.

Las empresas inmobiliarias privadas ya venían actuando hace algunas décadas de manera incipiente en la producción de vivienda pública, actualmente aunque existen varias empresas pequeñas, se han conformado grandes consorcios que monopolizan la producción habitacional de vivienda de interés social. Estas empresas inmobiliarias se caracterizan porque están integradas verticalmente, es decir, se incorporan en proyectos habitacionales completos que van desde la adquisición del suelo, su urbanización, la construcción de viviendas, la promoción e incluso, a través de los llamados créditos puente, el financiamiento para facilitar su acceso a la población objetivo (Esquivel, 2005).

### **1.3.2 Los constructores de la ciudad: los “desarrolladores” y los “promotores”**

La aparición y participación de los “desarrolladores” y los “promotores”<sup>10</sup> significó un cambio total en la concepción estatal de la política habitacional. Los cambios implementados desde la década de los ochenta y las modificaciones sustanciales realizadas durante el gobierno de Salinas impactaron directamente en la morfología del sistema habitacional nacional. En 1984 se definió el concepto de promotor de vivienda como:

“un ente–motor que opera coordinando una serie de interacciones entre instituciones públicas y privadas, bancos, autoridades federales, estatales y municipales, industrias, empresas de servicios profesionales, adquirientes, etc..., y que en forma integrada, tiene por

---

<sup>10</sup> De acuerdo con Islas (2002: 22), las empresas dedicadas a la construcción de vivienda se pueden catalogar en cuatro tipos: 1) Constructoras-promotoras, 2) Promotoras-constructoras, 3) Promotoras-constructoras-integradas, y 4) Promotoras Off Shore. Cada una de ellas tiene diferentes implicaciones en lo que respecta a sus necesidades de capital, la estructura de sus utilidades, su grado de flexibilidad y de movilidad.

objeto proveer de vivienda como parte de una unidad habitacional y, aún más, se comprometen, a dar mantenimiento y conservación a las edificaciones, así como la captación a los autoadministradores a través de pláticas de orientación y distribución de manuales” (Maya, 1999: 143).

El promotor interviene en prácticamente todos los aspectos relacionados con la producción de vivienda. El promotor dejó de ser constructor, su actividad difiere totalmente a la del fraccionador o constructor, en virtud de que ellos tienen un profundo conocimiento del mercado que demanda vivienda, producto que el “promotor” visualiza con un enfoque netamente financiero, la vivienda se convierte en un bien que puede venderse.

No es fácil establecer una definición única del promotor industrial de vivienda, pues existen diversos niveles de ejercicio para dicha actividad. Desde el promotor puro que actúa como intermediario organizando y administrando los diferentes factores y etapas de la producción de vivienda - suelo, permisos, crédito, urbanización, construcción y mercadeo-; hasta los empresarios con diversos grados de integración de negocio que pueden ser desde poseedores de reservas territoriales, compañías urbanizadoras, compañías constructoras, fábricas o comercializadoras de materiales y equipos para la construcción, administradores de inmuebles, empresas especializadas en estudios de mercado y de factibilidad, empresas de administración financiera, etcétera.

El actual promotor de la vivienda se diferencia del simple fraccionador o constructor, en virtud de que ellos tienen un conocimiento profundo del mercado que demanda vivienda. Consideran que el Estado tiene como rol ser garante de la recuperación de los créditos invertidos, y de una serie de condiciones generales que les facilita su inserción en la producción de vivienda, entre éstas podemos encontrar la dotación de reservas territoriales, de infraestructura urbana, planeación del desarrollo urbano y una administración ágil de las instancias mínimas por las que debe pasar la generación de vivienda (Maya,1999:144). Recientemente han surgido varios grupos inmobiliarios para quienes la promoción de vivienda sólo constituye un área de negocio, adicional a otras actividades en el ámbito inmobiliario, industrial y de servicios.

Como señalamos arriba, hoy en día, los promotores poseen sus propias reservas de suelo que aunque son adquiridas con grandes ventajas, en el costo de la vivienda, el suelo es considerado a precios del mercado, lo que impacta su precio final, además de

que se generan localizaciones urbanas sin lógica alguna<sup>11</sup>. Asimismo, los consorcios privados tienen su propia tipología de vivienda cuyo tamaño, calidad y diseño está determinada por el costo de producción, permitiéndoles generar importantes márgenes de utilidad.

Otra característica de su forma de actuar, es que sus acciones en su mayoría se localizan en las periferias de las áreas urbanas ya que ahí hay mayor la disponibilidad de suelo barato, no desarrollan las grandes obras de infraestructura vial y de servicios que se requieren para proyectos de tales dimensiones, ni llevan a cabo estudios de impacto urbano social y ecológico, y sin embargo, tienen una influencia determinante en el proceso de expansión del área urbana. A las empresas no les interesa cualquier tipo de terreno, ya que se pueden dar el privilegio de identificar el suelo más viable para sus proyectos y hacer las transacciones para obtener el suelo, en tiempos y costos ventajosos, ya que manejan un amplio sistema de información digitalizado sobre las principales variables que afectan la dinámica urbana. “De ahí que se conviertan en grandes especuladoras de terrenos y obtengan numerosas ventajas sobre los desarrolladores inmobiliarios más pequeños” (Puebla, 2004)..

A fines de 1994, la crisis del peso empujó al capital privado para que saliera del mercado de la vivienda en México. Debido a la experiencia previa con la alta inflación, la mayoría de los productos hipotecarios “se indizaron a la inflación y al salario mínimo (Hipotecas de doble indización). Conforme se depreciaba el peso, las tasas de interés subieron al cielo, aumentando los valores de los créditos.” (CONAFOVI, 2006: 78). Al mismo tiempo, el colapso de la economía dejó sin trabajo a muchas familias y se redujeron los ingresos familiares.

A partir de esta crisis el gobierno mexicano decidió modificar sus políticas habitacionales, reduciendo su actuación al financiamiento de viviendas, por medio de créditos de los organismos públicos asociado a la introducción de un novedoso sistema de financiamiento llamado Sociedades Financieras de Objeto Limitado (SOFOL), que surge como parte la firma del Tratado de Libre Comercio (TLC). Las SOFOL se “han dedicado a otorgar créditos para la vivienda de interés social principalmente a clases medias” (Calcedo, 2004: 22). Este nuevo sistema de créditos hipotecarios se ha convertido en una forma moderna de política pública, impulsada por

---

<sup>11</sup> En Ixtapaluca, Estado de México, se construyó el conjunto urbano habitacional de 4 viviendas conocido como San Buenaventura. Con el doble de viviendas, y sin ninguna estrategia de ordenamiento y sustentabilidad urbana, este conjunto adquiere las dimensiones de una ciudad pequeña en virtud de la población que la habita. (Rivas, 2006: 58)

una ideología de mercado donde el Estado participa como parte de un “proceso de privatización, en la línea de una política de menor involucramiento (adelgazamiento) del Estado” (Coulomb, 1993 : 12).

En este contexto, surgen grandes empresas de capital privado como GEO, ARA y SARE. Por su parte los fondos nacionales e institutos de vivienda transformaron su estructura y funcionamiento adecuándose a las nuevas condiciones que el mercado les impulso, situación que analizaremos en el siguiente apartado.

#### ***1.4 Principales cambios de los organismos nacionales de vivienda***

Un elemento que ha acelerado la transformación de los organismos de vivienda, es la reforma al esquema de seguridad social en México que entró en vigor en julio de 1997, el cual modificó el sistema de pensiones de reparto colectivo por uno de capitalización individual. El nuevo sistema de pensiones, al igual que en otros países que ha efectuado esta reforma, ha inducido modificaciones al mercado primario de hipotecas y ha sentado las bases para el futuro desarrollo del mercado secundario.

En este contexto, los organismos nacionales de vivienda han tenido que realizar diversas reformas en varios aspectos. Se han visto inmersos en procesos de reestructuración orgánica y operativa, adecuaciones a su normatividad, modernización tecnológica y administrativa, así como el impulso a una integración del mercado de la vivienda con carácter social.

*a) Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT).* El Infonavit ha entrado en un proceso de reconversión integral, cuyos primeros resultados se han reflejado en un importante aumento en el número de créditos y en una mayor cobertura de atención, con base en las siguientes políticas: fortalecimiento financiero para garantizar la viabilidad institucional en el tiempo; estímulo a la oferta de vivienda y mayor certidumbre a los desarrolladores sobre el número, ubicación y monto de los créditos; modernización de los sistemas informáticos mediante la aplicación de tecnologías de vanguardia; modificación de la estructura orgánica para brindar una mejor atención a los trabajadores; firma de convenios con algunos gobiernos estatales para la construcción de viviendas progresivas en localidades insuficientemente atendidas, así como para la edificación de viviendas en cofinanciamiento; adecuación de la normatividad crediticia, con montos acordes a la capacidad de pago del acreditado, con trato preferencial a los jóvenes, discapacitados y



mujeres jefas de familia; y facilidades a micro, pequeñas y medianas empresas que presentaron problemas de liquidez, para que se pongan al corriente en sus pagos, reduciendo las multas y recargos por aportaciones no cubiertas.

- b) *Fondo de la Vivienda del ISSSTE (FOVISSSTE)*. Este organismo registra algunas acciones como la emisión de un nuevo sistema de puntaje que transparenta la calificación y autorización del crédito; reducción y simplificación de los trámites para la obtención de los créditos hipotecarios; definición de nuevos montos de crédito con base en la capacidad de pago del trabajador; aprobación de tasas de interés diferenciadas en función del ingreso de los acreditados; optimización del proceso de control y verificación de la entrega del entero (5 por ciento) a la subcuenta de vivienda; reducción del universo de viviendas irregulares y continuación de las gestiones ante colegios de notarios y gobiernos estatales y municipales para bajar los costos de escrituración.
- c) *Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO)*. Este organismo ha racionalizado su estructura orgánica y ha descentralizado su operación hacia los organismos estatales, que son quienes cumplen la función de promoción y supervisión de estos créditos.
- d) *Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda (FOVI)*. Promueve el proceso de reestructuración del mercado de la vivienda en nuestro país al incursionar con algunas acciones en el desarrollo del mercado secundario de hipotecas. A partir de agosto de 1999, Fovi lanzó al mercado un nuevo producto hipotecario que establece los valores de la vivienda en Unidades de Inversión (UDI), con tasa de interés real competitiva, con un seguro que respaldará a los inversionistas contra cualquier quebranto o eventualidad y con un cobro de comisión por parte de los intermediarios financieros como son bancos y SOFOLES. A la fecha, Fovi se convirtió en Sociedad Hipotecaria Federal (SHF) y continúa desarrollando los estudios necesarios para incursionar en el mercado de capitales, situación que ocurrirá cuando se realice la primera emisión de valores respaldados por hipotecas.

En su conjunto, los organismos públicos de vivienda han promovido la desregulación y desgravación del proceso habitacional, lo que se ha reflejado en la reducción de los costos indirectos y, en menor medida, en la reducción de tiempos de los diversos trámites administrativos.

### **1.5 Las Sociedades Hipotecarias de Objeto Limitado (SOFOL)**

Como hemos visto en el apartado anterior, es hasta los noventa que el sistema de financiamiento habitacional en México incluye a los organismos de vivienda, la banca y los desarrolladores en los programas de vivienda; después, debido a la crisis económica de 1995, la banca se retiró del financiamiento y en su lugar surgieron intermediarias financieras denominadas, Sociedades Financieras de Objeto Limitado (SOFOL).

Éstas han adquirido importancia en la última década, particularmente en lo que se refiere a la administración y cobranza de los créditos otorgados por los organismos nacionales de vivienda y en la forma como operan. El origen de las SOFOL en México no es producto de la evolución de una institución existente en este país, ya que este tipo de intermediarios no tienen antecedente en nuestro sistema financiero. Estas sociedades surgen como resultado de una implantación jurídica que fue motivada por las obligaciones adquiridas por México en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

De acuerdo a la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda (CONAFOL) “las Sociedades Hipotecarias de Objeto Limitado se definen como una serie de entidades financieras que proveen créditos hipotecarios para vivienda, préstamos garantizados por la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF)” ([www.conafol.gob.mx](http://www.conafol.gob.mx)).

Las primeras SOFOL se autorizaron en 1994 como instituciones financieras no bancarias que sirven como conductos para financiar viviendas, automóviles y préstamos de consumo o pequeñas empresas. Su creación se debió al Tratado de Libre Comercio, ya que ellos permitirían que operaran en México intermediarios financieros no bancarios de los Estados Unidos y Canadá. Casi todos los fondos para créditos hipotecarios se han originado con la SHF, aunque algunas SOFOL recientemente han intentado acceder directamente a los mercados de capital. Si bien no tienen licencias bancarias amplias, están reguladas la Secretaría de Hacienda y el Banco de México. De acuerdo a las modificaciones de la Ley de Instituciones de Crédito de 1992, las SOFOL deben cumplir con lo siguiente:

1. Obtener autorización de la SHCP para operar como sociedades financieras de objeto limitado.
2. Captar indirectamente recursos del público en territorio nacional, mediante la colocación de instrumentos inscritos en el Registro Nacional de Intermediarios.

3. Otorgar créditos sólo para determinada actividad o sector.
4. Contar en todo momento con una participación mexicana mayoritaria en su capital social.
5. Cumplir con las reglas que al afecto expida la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
6. Sujetarse a las disposiciones que respecto de sus operaciones emita el Banco de México.

Las SOFOLES tienen como objetivo otorgar “créditos o financiamiento para la planeación, adquisición, desarrollo o construcción, enajenación y administración de todo tipo de bienes muebles e inmuebles, a sectores o actividades específicos” (Patiño, 2006: 481). Es decir, de alguna u otra forma las SOFOLES se han convertido en una forma alterna de acceso a un crédito inmobiliario para aquellos sectores que no acceden a un crédito de los institutos y fondos del sistema habitacional ya establecido. De esta manera las SOFOLES tienen una función muy parecida a otras instituciones de crédito, pero sus operaciones están limitadas de acuerdo con la autorización concedida por la SHCP y por lo tanto no pueden realizar todas aquellas actividades que llevan a cabo otras instituciones como los bancos.

La clasificación de las SOFOLES se hace según la actividad o sector que atienden, siendo las principales las siguientes:

- Hipotecarias
- Automotriz
- Empresarial
- Consumo
- Agroindustrial
- Proyectos públicos

El hipotecario es el ramo al que más SOFOLES se dedican en la actualidad, esto se debe al éxito en el financiamiento de vivienda que han obtenido, ya que en los últimos años, estas instituciones han tomado las riendas de este mercado, principalmente el de vivienda de interés social, cuando la crisis de 1994 y la inestabilidad económica del país, provocó el retiro de la banca comercial del mercado del crédito hipotecario. La cartera de hipotecas de las SOFOLES sirve principalmente como conducto de los fondos de la SHF, y atienden primordialmente a empleados del sector privado con ingresos mensuales de más de 5 salarios mínimos y trabajadores auto-empleados de hasta 50 salarios mínimos. Inicialmente, las SOFOLES se dirigían a familias de bajos

ingresos, pero han estado subiendo el techo de su mercado y ahora compiten con el rango bajo de los bancos comerciales.

Los medios que tienen las SOFOLES para originar y servir créditos les dan una ventaja doble entre los trabajadores auto-empleados y las familias de bajos ingresos que no están conectadas con o que desconfían de los bancos. Primero, han desarrollado criterios de reaseguro apropiados para los trabajadores auto-empleados o informales: las familias pueden pagar una suma mensual igual al pago que quisieran hacer de una hipoteca en una cuenta por un período establecido, demostrando una capacidad constante de pagar y acumular fondos para un enganche. Segundo, la entrega en persona de los estados de cuenta, la aceptación de pagos en lugares en el sitio y fuera de las horas hábiles tradicionales les ofrece conveniencia y más comodidad que los mecanismos de servicio tradicionales.

Además, las SOFOLES han demostrado una fuerte capacidad de mantener baja la tasa de morosidad; recurren a la entrega personal de notificaciones de pago pendiente y a la presión social para fomentar el repago, pujan para que hagan pagos parciales a intervalos frecuentes y tratan de mantener las disputas fuera del largo y costoso sistema legal de ejecución. Aparentemente estos métodos han tenido éxito; las SOFOLES se vanaglorian de tener tasas de morosidad mucho más bajas que el INFONAVIT o los bancos. Desafortunadamente y a pesar de los “buenos” resultados de las SOFOLES, en los últimos años ha disminuido su capacidad de atención a los sectores de más bajos ingresos (que se hacía por medio de subsidios), centrando su atención en los sectores de ingresos medios y altos. De acuerdo con Patiño, “del 100 por ciento de las personas que se acercan a alguna de las oficinas de las SOFOLES para solicitar algún crédito hipotecario, el 60 por ciento pretende adquirir una vivienda con subsidio, pero ellas sólo responden en un porcentaje muy bajo, sólo el 20 por ciento” (Patiño:2006:494).

La aparición de las SOFOLES en 1994 trajo consigo una transformación en la estructura crediticia del mercado habitacional en México. Sin embargo, si se analiza de fondo esta evolución en el sistema hipotecario mexicano se observará que la génesis de este fenómeno también se debe a los cambios estructurales que sufrieron gran parte de los Organismos Nacionales de Vivienda (ONAVIS). Como ya se ha apuntado, el INFONAVIT, FOVISSTE y FONHAPO sufrieron modificaciones en su diseño original. Entre las que destacan la modificación en el origen de sus recursos, los alcances sociales e institucionales y por último, una serie de transformaciones radicales en los tipos de crédito que se ofrecían a sus derechohabientes. Es

precisamente este último el que más efectos ha tenido dentro de la política habitacional del país, para ello resulta necesario profundizar dentro de cada uno de los diferentes tipos de crédito que ofrece el mercado hipotecario mexicano.

### ***1.6 Tipos de crédito ofrecidos en el mercado hipotecario mexicano.***

En México, los créditos que ofrece el mercado hipotecario varían según las tasas, los plazos y montos que ofrecen. Podemos identificar cuatro tipos de créditos:

#### ***1.6.1. El crédito individual con las SOFOLES.***

Las Sociedades Financieras de Objeto Limitado del ramo hipotecario comprometidas al financiamiento de la vivienda popular, otorgan créditos a la construcción e individualización de viviendas a sectores tradicionalmente no atendidos, a familias con ingresos de 2.5 a 4 salarios mínimos mensuales.

Según la información de la Asociación Mexicana de Sociedades Financieras de Objeto Limitado A.C. (AMSFOL), las características de los créditos son las mismas y la diferencia la marca el trato personalizado de cada Sofol. El plazo de pago mayoritario es de entre 20 y 30 años, aunque existen instituciones que trabajan únicamente con plazos que van de siete a diez años. El porcentaje de financiamiento oscila entre 50 por ciento del valor hasta un máximo de 90 por ciento, y en este intervalo existen SOFOLES que financian 60, 72 o bien 85 por ciento del valor de la vivienda (SHF, 2006).

Las SOFOLES tienen otros recursos que les permiten competir con los bancos, ya que pueden conceder préstamos denominados en la Unidad de Inversión (Udis<sup>13</sup>) mientras que los bancos lo hacen sólo en pesos. La Udi es una unidad de cuenta cuyo valor se modifica diariamente en función del Índice de Precios al Consumidor (IPC) y que tiene como función proteger el poder adquisitivo de los inversores y ahorradores. Normalmente los préstamos en Udis están ligados al comportamiento de los salarios mínimos. Además de suponer una ventaja para el solicitante del crédito, también la sofol sale beneficiada ya que están más protegidos ante un repunte drástico de la inflación que ponga en peligro la calidad de la cartera crediticia.

Las SOFOLES:

- Ofrecen créditos individualizados con menos requisitos de los que demandan los bancos y exigen enganches más bajos.
- Ofrecen créditos a tasa fija de 15 por ciento anual, con el pago de un enganche que equivale a 10 por ciento del valor de la vivienda.
- Han ideado diferentes mecanismos para proteger al acreditado y protegerse ellos. Para adquirir una hipoteca el solicitante debe comprar un seguro contra daños de la vivienda.
- La mayor parte de los créditos se otorgan en unidades de inversión (Udis). En este caso la mensualidad sólo se mueve si aumenta el salario mínimo.
- En el caso de los créditos que otorga la SHF como apoyo a las SOFOLES, vienen complementados con un seguro de 25 por ciento del valor de la vivienda.

Al comprador directo se le califica previamente para saber si es sujeto de crédito y decidir si se le autoriza o no los recursos solicitados. La población sujeta de crédito fluctúa entre los 18 y 65 años de edad, con trabajo formal e informal pero con ingresos comprobables de 6 mil a 17 mil pesos, es decir de 4 a 12 salarios mínimos. Aunque la mayoría de los créditos son en Udis, también hay opción de contratar un crédito en pesos, en el siguiente cuadro podemos ver las diferencias entre uno y otro.

Principales diferencias entre créditos hipotecarios en UDIS y pesos	
UDIS	Pesos
Con un crédito hipotecario en UDIS se paga menos al inicio y la tasa es deducible	Un crédito hipotecario en pesos ésta disminuye por pago anticipado.
Los créditos hipotecarios en UDIS tienen una tasa más baja completamente deducible de impuestos.	Al pasar de UDis a pesos puedes reducir el tiempo de pago de la deuda
Los créditos hipotecarios en UDis tienen una tasa más baja que en pesos	Los créditos hipotecarios en pesos tienen reducciones en la tasa por pago puntual y anticipado

**Fuente:** Elaboración propia con información de la Sociedad Mexicana de Sociedades Financieras de Objeto Limitado.

#### 1.6.2. El crédito individual con los bancos

El mercado de créditos hipotecarios se mueve en un entorno sólido y demandante, lo que permite fomentar la competencia entre los bancos que día a día buscan atraer a más personas con condiciones atractivas, aunque con tanto bombardeo de

información en ocasiones resultan un tanto confusas. Ya que en este momento existe una guerra de tasas, lo que se transforma en una batalla de publicidad de los bancos poco clara, pues la mayoría ofrece una tasa de interés de 13.73% (hasta un 8.88 de acuerdo al crédito, plazo y pagos puntuales), sin embargo cada institución la aplica bajo sus condiciones; las tasas son efectivas luego de que se ha cumplido con los pagos con toda puntualidad; en algunos casos hay condonación de mensualidades como un premio a la puntualidad de los pagos y en otros casos las tasas bajan hasta el quinto año.

Es importante comparar los plazos en que se ofrecen las hipotecas y tener en cuenta que entre más altos sean, los pagos mensuales, serán menores. Los bancos ofrecen diferentes seguros como los de vida que es equivalente al saldo de la deuda en el momento del fallecimiento, de incapacidad por si no se puede trabajar por un accidente o enfermedad la póliza lo cubre y paga el saldo, y también ofrecen los seguros de desempleo; a veces son para los dos cónyuges, o sólo para uno, con plazos que van de 3 a 5 meses. Otros bancos ofrecen seguros para la vivienda y el de contenidos, por los muebles y aparatos que están dentro del inmueble. Todo esto que ofrecen hacen que el crédito sea un poco caro, pero accesible, y depende también del monto del crédito y del plazo.

### *1.6.3. El crédito puente*

Este es el tipo de crédito más importante para entender la lógica del promotor. Actualmente las SOFOLES tienen relación con dos tipos de clientes: los promotores y constructores de vivienda (como GEO, ARA, HIR, DEMET, entre otros) a quienes les prestan dinero para la edificación de sus desarrollos, especialmente para vivienda con valor desde 173,202.81 mil pesos (vivienda económica), hasta conjuntos de vivienda de nivel medio y residencial, de 500 mil pesos hasta dos millones de pesos.

El crédito puente es un crédito de medio plazo que los Intermediarios Financieros otorgan a los desarrolladores de vivienda para la edificación de conjuntos habitacionales, equipamiento comercial y mejoramiento de grupos de vivienda. En la actualidad la SHF no otorga los recursos directamente para la construcción de vivienda. Lo que hace es garantizar el pago oportuno a los acreedores de los Intermediarios Financieros respecto de los créditos destinados al financiamiento para la construcción de viviendas en caso de incumplimiento por parte del promotor. Por lo anterior, el trámite, evaluación, otorgamiento y contratación de un crédito puente se realiza ante algún Intermediario Financiero registrado ante SHF (SHF, 2006).

En la política habitacional participan por una serie de actores públicos y privados que históricamente han intercambiado el nivel de influencia y de poder en la instrumentación de las políticas públicas de vivienda. La vivienda es uno de los temas más importantes en cuanto a su inclusión en los programas de gobierno federal se refiere, cada representante del poder ejecutivo ha otorgado un nivel de importancia diferente a la política habitacional. El análisis histórico hecho hasta este momento ha permitido observar las grandes transformaciones que ha sufrido el Estado como rector de la política de vivienda, dejando de lado su papel omnipresente, hasta convertirse como sucede en la actualidad en un financiador de créditos de vivienda. Por otro lado el sector privado ha ganado tal importancia, que en la actualidad no podría instrumentarse una política habitacional sin la participación de este sector.

Finalmente lo que podemos destacar de esta nueva política habitacional, es que más allá establecer nuevas funciones para el Estado en materia de vivienda, ha generado una pérdida paulatina del papel que el Estado había mantenido durante décadas como rector de la economía y como principal proveedor de vivienda (y otros bienes), lo cual denota el fuerte intervencionismo por parte de éste en cuestiones de carácter social; hoy día la adopción de las políticas de corte neoliberal, han pugnado por el retiro del Estado en estas acciones, así como la instauración de un sistema predominantemente privatizado y mercantilizado, lo que ha permitido una mayor intervención de los agentes privados financieros, promotores y constructores en la producción de vivienda de interés social.

Ahora, la política habitacional consiste en dejar en manos de la iniciativa privada parte importante de la construcción de vivienda social, en un marco de reglamentación y financiamiento dictado en su mayoría por el propio Estado. Los resultados de esta combinación han empezado a evidenciar graves repercusiones sociales, económicas y ambientales que nadie está atendiendo pero tampoco sabemos quien o quienes deberían ser los responsables por todos los efectos que está generando la nueva política habitacional adoptada y que ha dado cabida a que inmobiliarios privados desarrollen grandes proyectos habitacionales en las principales ciudades de nuestro país.



# Capítulo 2

## ***La legislación urbana referente al Conjunto Urbano***

La aparición de los Conjuntos Urbanos en el panorama urbano del Valle de México ha traído consigo una serie de transformaciones en la relación desarrolladores–Estado. A partir del 2002, en el Estado de México se modificó la normativa que buscaba adaptarse a las condiciones impuestas por los procesos urbanos que vive esta entidad.

En este capítulo se presentan los principales cambios que se han registrado en materia de desarrollo urbano municipal, a partir de la construcción masiva de los Conjuntos Urbanos en el Valle de México. Además, se hace un análisis de la evolución en la gestión urbana municipal a partir de la sustitución del “fraccionamiento” por el concepto “Conjunto Urbano” como la figura legal de urbanización. Y por último, se realiza una evaluación del Código administrativo del Estado de México y su reglamento, documento que regula todo aquello referente al Conjunto Urbano en el Estado de México.

## ***2.1 Las nuevas formas de producción habitacional: los Conjuntos Urbanos como respuesta a la demanda habitacional.***

Como ya se ha establecido a mediados de los años noventa la política habitacional del país comenzó a sufrir una serie de transformaciones en su contenido y objetivo. Una de sus máximas expresiones fue la aparición en el panorama urbano de la ZMVM de nuevas formas habitacionales que rompieron con todos los esquemas previos en torno a los conjuntos habitacionales que se habían construido hasta esa época. Nos referimos a los llamados Conjuntos Urbanos, grandes aglomeraciones de viviendas, servicios, equipamiento e infraestructura urbana.<sup>12</sup>

La Secretaría de Desarrollo Urbano del Estado de México define a los Conjuntos Urbanos como:

“Una modalidad en la ejecución del desarrollo urbano, que tiene por objeto estructurar, ordenar o reordenar, como una unidad espacial integral, el trazo de la infraestructura vial, la división del suelo, la zonificación y normas de usos y destinos del suelo, la ubicación de edificios y la imagen urbana de un sector territorial de un centro de población o de una región” ([www.edomex.gob.mx](http://www.edomex.gob.mx)).

De acuerdo con especialistas de la construcción, esta modalidad de la vivienda en el país responde a la escasez propiciada por años en los que la actividad estuvo alicaída, especialmente luego de la crisis de mediados de los años 90. Además, se ha apoyado en la publicación, en 1993, de las reglas para construcción de vivienda en el Estado de México. Esta regulación señala que la construcción de casas debe incluir equipamientos, es decir, el mayor número de servicios posible. Las casi 10 mil familias que pueden llegar a ocupar estas "pequeñas ciudades" son, por supuesto, un foco de atracción para las tiendas de autoservicio, los almacenes de las cadenas comerciales que se instalan en esos conjuntos y llegan a formar verdaderos centros comerciales. Uno de los factores que determinan el costo de la vivienda en cada uno de los centros urbanos que se construyen es el precio de la tierra, que también incluye los servicios que se proporcionan en él. Por ello los desarrolladores han encontrado que entre mayor sea el número de casas, resulta más fácil prorratear el costo de los servicios.

---

<sup>12</sup> Estos conjuntos se ubican en zonas periféricas alejadas del tejido urbano y social y se conectan con la ciudad ya consolidada por medio de vialidades insuficientes para la demanda requerida. Además, sus habitantes realizan diariamente grandes desplazamientos en transporte colectivo deficiente e inseguro (Maya y Cervantes, 2005).

Este es un problema económico que tiende a disminuir el costo promedio de las inversiones.

Sin embargo, de acuerdo con Hiernaux y Lindón (2002), el desarrollo acelerado de las periferias metropolitanas no es sólo resultado de las fuerzas económicas ni efecto único de los procesos especulativos, también intervienen los motivos personales y las utopías personales, como lo es el ideal de vida suburbano. En este sentido la vivienda como un bien de uso y de intercambio se convierte en un símbolo de la movilidad social de las familias mexicanas. Esto en congruencia con lo que ocurre en otras naciones, principalmente en América Latina, donde la movilidad residencial es uno de los aspectos más comunes en la vida de las familias; fundamentado en gran medida por las diferencias sustanciales del mercado inmobiliario.

En la sociedad mexicana, principalmente dentro las clases populares, la propiedad de una vivienda es uno de los logros sociales más valorados por la colectividad. El acceso a un bien relativamente escaso y de alto precio en el mercado nacional como es la vivienda, permite a un gran número de familias la consolidación de lo que se denomina el “patrimonio familiar”.

La perspectiva social mexicana acerca de la vivienda, se fundamenta en la idea del espacio donde una “familia debe y puede” reproducirse física, social y económicamente. Dentro de la idiosincrasia de la sociedad mexicana no se visualiza normalmente a la vivienda como un bien de uso y de estancia temporal, la vivienda se concibe como el espacio donde los hijos crecen y los padres se quedan, surgiendo un nuevo “desafío social” para esta nueva generación donde el acceso a una vivienda es uno de sus principales retos, dentro de este esquema que se ha reproducido por generaciones en la sociedad mexicana. En ese sentido, la vivienda en propiedad tiene que ver con la promesa de una mejora en las condiciones de vida.

En las últimas décadas, la mayor parte del crecimiento de la Zona Metropolitana del Valle de México se ha llevado a cabo en el territorio del Estado de México. Esta situación no ha ocurrido fuera de los esquemas de planeación existentes, pues el Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México (POZMVM) ya vislumbraba esta situación desde 1997 (1997:98) “el futuro crecimiento urbano del Valle de México debe ocurrir en el Estado de México, pues es este territorio el que presenta las mejores condiciones para ello”. Este nuevo proceso de urbanización no sólo ha transformado la morfología socioespacial de la ZMVM, si no también ha

modificado de manera importante la calidad de vida de los habitantes de estos espacios, tema que ya se ha estudiado de manera importante.

De acuerdo con Duhau:

“La pretensión de las grandes empresas desarrolladoras consiste no en producir células integradas al entorno urbano” sino unidades urbanas supuestamente autosuficientes que, también supuestamente, salvo los lugares de trabajo –aunque esto nunca es mencionado en la publicidad, contarían con todos los elementos necesarios para el desarrollo de la vida cotidiana de sus habitantes” (2007:8).

A pesar de ello, es claro que el modelo de urbanización fragmentada que se produce a partir de los Conjuntos Urbanos tiene efectos directos en la calidad de vida sus habitantes. De acuerdo con Judith Villavicencio y et. al. “la relación de las actividades cotidianas más íntimas de la familia con los espacios privados de la vivienda tienen efectos importantes y muy directos en las condiciones de vida de las personas que la habitan, en la medida en que dan cuenta de la infraestructura material, la comodidad y la higiene que existen para realizarlas” (Villavicencio, et. al, 2003:116). Este modelo de fragmentación urbana se caracteriza por:

- Deficiencias en la movilidad y en la accesibilidad de la mayor parte de los habitantes de estas aglomeraciones urbanas. Esto principalmente en dos sentidos: uno, la distancia que recorren los habitantes para llegar a sus centros de trabajo, estudio, salud y servicios. Y en segundo lugar, la densidad poblacional de estos asentamientos supone una sobrecarga sobre las vialidades, que normalmente no corresponden a la demanda existente.
- La falta de equipamiento e infraestructura urbana. Esto a pesar de que los reglamentos de construcción suponen o exigen que los nuevos Conjuntos Urbanos cuenten con todos los servicios.
- Factores de diseño arquitectónico: como diseño, imagen urbana, dimensión influyen directamente como factores de habitabilidad dentro de la percepción de los habitantes sobre su vivienda.

En consecuencia, un mismo espacio llega a ser lugar de residencia de numerosas personas, favoreciendo el hacinamiento, en detrimento de la calidad de vida de las familias que lo habitan. También, suele ocurrir que una importante cantidad de

viviendas se construyen con materiales precarios o de una calidad poco deseable; además, llegan a permanecer largos periodos sin recibir un mínimo de mantenimiento, hecho que provoca su deterioro paulatino y el aumento del costo.

Los Conjuntos Urbanos como respuesta al ordenamiento territorial del espacio urbano en las ciudades y municipios que crecen rápidamente, se conciben como una solución únicamente de carácter técnico como parte de la concepción racional y limitada del significado que la vivienda tiene para el grupo humano.

En el concepto de Conjunto Urbano se contempla la infraestructura municipal de vialidades de acceso a los desarrollos, de manera paralela a la extensa infraestructura de servicios urbanos que se debe proveer, se añaden instalaciones que abarcan desde guarderías y jardines de niños, escuelas primarias, secundarias y preparatorias; centros de integración, capacitación, salud, casas de la tercera edad y, en algunos lugares, se contemplan estaciones de bomberos, casas de la cultura, comandancias de policía, mercados y zonas de recreación (Ver figura 2.1)

Figura 2.1 Municipios donde se concentra la producción de Conjuntos Urbanos en el Estado de México



Fuente: Iván Godínez con información de OCIM – SIG, MPP, UAM - A

Como se observará más adelante, legalmente el responsable de construir los Conjuntos Urbanos tiene la obligación de dotar al desarrollo de todos aquellos elementos de infraestructura y equipamiento necesarios para la vida cotidiana de los habitantes del conjunto. En este contexto, el papel del municipio es primordial en la medida en que legalmente es el encargado de la provisión de los servicios urbanos básicos.

En el siguiente apartado haremos un recorrido por los principales instrumentos normativos referentes al desarrollo urbano municipal, culminando hacia el final del capítulo con la revisión de los instrumentos normativos referentes a la aprobación de los Conjuntos Urbanos.

## **2.2 La gestión urbana municipal**

El municipio es, en tanto gobierno local, la unidad fundamental de la gestión urbana, es el vínculo más directo entre gobierno y ciudadanía. Esta “cercanía directa” con los ciudadanos le imprime un sello característico al gobierno municipal. Los gobiernos locales se vuelven la parte ejecutoria de las políticas públicas, tanto de aquellas que tienen un origen federal o estatal, como las que surgen dentro del mismo poder local.

El municipio es la célula básica del federalismo. Es el órgano gubernamental más cercano a la población, pero supeditado siempre a los esquemas de actuación impuestos en un primer nivel por la federación y en otro, por los gobiernos de las entidades federativas.

Debemos entender que el gobierno municipal es el máximo representante de la gestión local. De acuerdo con Duhau (2001) cuando hablamos de municipios nos referimos principalmente a tres contenidos:

- ✓ *Un territorio*, en el sentido de un segmento territorial dentro de otro mayor (territorio, nacional), en el que ejerce su competencia una municipalidad, es decir,
- ✓ *un aparato gubernamental*, el de mayor descentralización territorial, en íntima relación con una sociedad local (sociedad parcial dentro de la sociedad nacional), y
- ✓ *un conjunto de actores sociales* y sus relaciones.

Recordemos que nuestra constitución pregonaba como uno de sus principios básicos al municipio libre, soberano y autónomo. No obstante, estos fundamentos, al municipio se le continúa exigiendo una participación activa en la promoción y gestión de

programas de origen federal y estatal, por lo que las políticas públicas del municipio siguen funcionando dentro de un esquema federal. A pesar del régimen federal y de la supremacía del gobierno central, se sigue “reservando al municipio una participación específica en el poder político del gobierno, al reconocerle sus derechos institucionales como célula de la organización política, administrativa y social del país” (Pointifés, 2002: 25).

Entenderemos como gestión local al “conjunto de dinámicas sociopolíticas que intenta asignar coherencia, racionalidad, creatividad y conducción a las distintas medidas de políticas públicas que tienen como objetivo inmediato el nivel territorial, más específicamente la ciudad” (Sagredo, 2003: 11). Desde esta perspectiva el gobierno municipal se vuelve la autoridad más representativa de la gestión local.

Para Emilio Duhau, la gestión urbana es:

“el conjunto de procesos dirigidos a articular (utilizar, coordinar, organizar, asignar) recursos (humanos, financieros, técnicos, organizacionales, políticos, naturales) para generar las condiciones que permitan producir, hacer funcionar y mantener la ciudad, brindando a las actividades económicas y a la población los satisfactores para sus necesidades” (2000: 23 ).

Como ya se ha establecido, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos apoya un esquema de descentralización y autonomía municipal. Un gobierno local con atribuciones y facultades más amplias supondría una mayor autonomía en la toma de decisiones y mejores resultados en la relación directa entre ciudadano y gobierno. La configuración de la estructura del territorio es resultado de una serie de procesos, la mayor parte de ellos de índole económico. Ordenar, orientar y contener son sólo algunos de los conceptos que permean todos los planes y programas de desarrollo urbano. La ordenación del territorio que se complejiza a partir de la diversidad de actores y procesos que participan en toda configuración territorial tiene detrás una lógica, dentro de la cual la planeación como estrategia de ordenación tiene poca o nula injerencia. La planificación de las principales metrópolis de México plantea la formulación de instrumentos que hacen necesaria la intervención de las autoridades de diversas jurisdicciones.

### **2.3 Leyes y reglamentos previos al Conjunto Urbano**

Los instrumentos legales bajo los cuales se ha permitido la autorización de fraccionamientos en el Estado de México, ha propiciado el medio por cual se legitimó jurídicamente el acceso al suelo para uso urbano, por lo que el fraccionamiento formal, surge de la necesidad de implementar todo un conjunto de disposiciones encaminadas a regular los procesos de urbanización en la entidad.

Con la figura del fraccionamiento se otorgaban y se compartían con el Estado, obligaciones que corresponderán a todos aquellos que fraccionaban terrenos en el Estado de México, según sea el tipo de desarrollo a realizar (industrial, habitacional u otro). Entre las principales obligaciones, se encontraba la construcción de las obras de urbanización, incorporación y dotación de infraestructura, equipamiento y servicios públicos, mantenimiento y funcionamiento de las anteriores hasta la entrega total de la urbanización a las autoridades correspondientes; así como obligaciones fiscales.

En este sentido, los fraccionadores o inmobiliarios privados han tenido un papel muy importante en la producción de la ciudad porque siempre han participado en ello; responsabilidades que se ratifican hoy día a través de la figura de Conjunto Urbano, por lo que es una acción que desde el periodo en que predominaron los fraccionamientos se ha venido realizando por parte de los principales productores de la ciudad. Una de las razones que podrían justificar la adopción, incluso el reemplazo del fraccionamiento como modalidad de urbanización por la de Conjunto Urbano, es porque el Estado ya no es capaz de generar y dotar de infraestructura, equipamientos y servicios necesarios a estos territorios. Por ello, el Estado facilita y promueve la intervención de los agentes privados, y deja en ellos la responsabilidad de producir y “hacer ciudad”. Así, el concepto de Conjunto Urbano, implica la concentración en una sola figura, de las aprobaciones necesarias para urbanizar e incorporar suelo urbano en la entidad mexiquense.

Para entender esta nueva lógica de producción de suelo urbano que se ha adoptado en el Estado de México, resulta pertinente tener en consideración como referencia el marco normativo bajo el cual se otorgaban las autorizaciones en materia de división del suelo en la entidad. Y de acuerdo a la información proporcionada por Aguilera y Corral (1993:57), en la entidad mexiquense durante el periodo de 1946-1992, se decretaron únicamente 5 Leyes y un Reglamento de Construcción de Inmuebles en Condominio, con la intención de solucionar y controlar la problemática urbana existente (Cuadro 1.1).



**Cuadro 2.1 Evolución de las leyes relativas al fraccionamiento 1958 – 1983**

<b>Ley o reglamento</b>	<b>Modificación</b>
<b>Ley de comunicaciones y obras públicas de 1951.</b> Tuvo como objeto, regular la organización, coordinación y ejecución de la obra pública, autorizando la supervisión de la misma.	No establece los lineamientos que obliguen la aportación de áreas de donación y construcción de obras de urbanización, equipamiento e infraestructura.
<b>Ley de fraccionamientos de terrenos del Estado de México de 1958.</b> <sup>13</sup> Su principal objetivo fue la regulación, el control y la vigilancia de los fraccionamientos de los terrenos, así mismo procesa y tutela el interés social y el orden público.	Se establece una tipología de fraccionamientos (popular, residencial, campestre, granjas e industrial. Y se compromete a los propietarios y/o promotores de fraccionamientos en el otorgamiento de áreas de donación y en la construcción de obras de urbanización.
<b>Ley de Comunicaciones, Obras públicas y Privadas de 1962.</b> Reguló la obra pública y el control y administración concerniente a la vía pública y los trabajos inherentes a las comunicaciones y obras privadas, así como lo relativo a autorizaciones, vigilancia y supervisión de obras de carácter privado y la subdivisión de predios.	Se establece que toda subdivisión destinada para uso habitacional mayor de 2,000 m2 deberá otorgar un área de donación equivalente al 15% de su superficie.
<b>Ley de fraccionamientos de terrenos de 1979.</b> <sup>14</sup> Reguló, controló y vigiló la división de suelo a través de los fraccionamientos, así mismo procesa y tutela el interés social y el orden público.	Obliga a los propietarios o promotores de fraccionamientos a otorgar áreas de donación, asimismo establece que cualquier tipo de fraccionamiento deberá contar antes de su ocupación con obras de urbanización terminadas.
<b>Reglamento de construcciones de inmuebles de condominios 1979.</b> Reguló el régimen en propiedad en condominio, en cuanto a las obras e instalaciones, los cambios de construcciones, así como el establecimiento de terrenos cuando sobre éstos se realicen obras que requieran licencia de construcción.	Esta reglamento establece que cuando un condominio cuente con un número mayor a 200 viviendas, deberán construir un centro social y un jardín de juegos infantiles
<b>Ley General de Asentamiento Humanos del Estado de México de 1983.</b> Tuvo el objetivo de fijar las disposiciones básicas para planear, ordenar y regular los asentamientos humanos, así como la fundación, conservación, y el crecimiento de los centros de población.	Por primera vez dentro de la reglamentación, en el Estado de México, se decreta un marco normativo, que conjunta las disposiciones para la división del suelo dentro de una ley. Sin embargo, los compromisos y obligaciones en las diferentes formas para la autorización de la división del suelo son distintos. En el caso de los fraccionamientos, además de otorgar aéreas de donación, equipamiento y construir obras de urbanización al interior del predio (terminadas y progresivas), se establece la obligación de construir las obras de la infraestructura primaria fuera del predio, que son necesarios para la adecuada integración a la estructura urbana existente.

Fuente: Elaboración propia con la información de Aguilera, Jesús (1993), "La producción del suelo urbano a través del fraccionamientos en el Estado de México", Universidad Autónoma del Estado de México.

<sup>13</sup> Publicada el 20 de diciembre de 1958.

<sup>14</sup> Publicada el 17 de febrero de 1979.

### **2.3.2. La Ley de Fraccionamientos**

Analizando las leyes de fraccionamientos, destaca que la primera de 1958 establecía que los desarrollos a realizar podría ser de 5 tipos: Residencial Campestre, Residencial, Habitación Popular, Industrial y Granjas; posteriormente con la nueva ley en la materia, en el año de 1979 se deroga la tipología de granjas.

Vale la pena mencionar que desde la primera ley de fraccionamientos se estableció que para desarrollar un fraccionamiento en la entidad mexiquense, el único facultado para otorgar su autorización era el *Ejecutivo del Estado*, por lo que este proceso en ningún momento consideraba a los gobiernos municipales, incluso de ninguna otra autoridad competente.

Con el paso de las décadas y bajo el domino de la figura del fraccionamiento como modalidad de urbanización, el panorama no cambió porque las autorizaciones era responsabilidad única y exclusiva del Ejecutivo Estatal. No obstante, como resultado de las reformas al Artículo 115 Constitucional y los lineamientos de la 1er. Ley General de Asentamientos Humanos en 1976 (LGAH) y posteriormente a la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México en 1983 (LAHEM), los municipios comienzan a tener una discreta participación en este proceso de autorización que se limitaba a establecer una “opinión” que no era trascendental en la autorización o no de fraccionamientos.

En lo que respecta a las obligaciones que le corresponden al fraccionador, desde la primera ley decretada se establecía que toda persona física y/o moral estaba obligada a donar áreas destinadas para vías públicas, la dotación de servicios, proveer el abastecimiento de agua potable y desagüe, aportar una cooperación para las obras de equipamiento y construir las obras de urbanización internas al fraccionamiento. Inclusive, la construcción de obras complementarias en el municipio donde se desarrollaban los fraccionamientos, estaba señalado que no era responsabilidad de los fraccionadores pero indirectamente contribuían económicamente para su realización, a partir del pago que éstos estaban obligados a hacer por cada metro cuadrado del área vendible y de acuerdo al tipo de fraccionamiento a desarrollar.

La Ley de Fraccionamientos de 1958, estableció indicaciones generales que regulaban la subdivisión de suelo a través de la figura del fraccionamiento, misma que detonó ese *boom* de fraccionamientos en la entidad mexiquense por lo menos hasta que se decreta la nueva ley de fraccionamientos en 1979. Y de acuerdo a la información que

nos proporciona Aguilera y Corral,<sup>15</sup> en tan solo dos décadas de que se decretó la primera Ley de Fraccionamientos, se autorizó el 52% del total de fraccionamientos en la entidad.

La segunda Ley de Fraccionamientos de 1979, se caracteriza no sólo por ampliar de manera conceptual las obligaciones antes señaladas, sino también, porque establece como elementos nuevos, una visión más planificada de cómo urbanizar o fraccionar. Posiblemente esto se debió a la influencia que tuvo en su momento, la creación de la LGAH de 1976, la cual se caracteriza no sólo por institucionalizar el ejercicio de la planeación urbana, sino también, por establecer que las ciudades no podrían seguir a la deriva y sin ningún tipo de mecanismos que regulen su crecimiento y expansión sin control, por las distintas modalidades de urbanización -formal e informal- que se suscitaron y donde la entidad mexiquense no fue la excepción.

De hecho, con la implementación de la primera LGAH, se abría la posibilidad de aterrizar un marco normativo de carácter *general* que regulara lo ya existente y a su vez, promoviera de manera controlada y ordenada la formación de nuevos centros de población. Esto último como respuesta a que toda ley anterior había sido insuficiente, por lo que se daba un giro en la materia y se establecía una visión más planeada u organizada del espacio. En este sentido, la segunda Ley de Fraccionamientos de Terrenos del Estado de México (1979), otorgaba la autorización de fraccionamientos bajo esta lógica.

Una de los principales cambios que establece esta nueva ley tiene que ver con las formas bajo las cuales se autoriza un fraccionamiento en la entidad, como ya se mencionó, esta facultad era exclusiva del Ejecutivo y esta situación no cambió con la nueva ley, pero sí lo obligaba a tener en consideración lo siguiente:

1. A condicionar la autorización de un fraccionamiento a la capacidad de suministro, por parte de las autoridades locales, de un servicio público básico como es el agua potable.
2. Se planteó la necesaria vinculación entre la producción habitacional, a través de la autorización de fraccionamientos, y el sistema de planeación urbana, y
3. Se introdujo la participación del ayuntamiento para que emitiera su opinión en dicho proceso de autorización y en caso de no emitirla, se daba como favorable el establecimiento de un fraccionamiento en su territorio

---

<sup>15</sup> Aguilera y Corral; pág. 78-80.

De acuerdo a la anterior información, el proceso de autorización de un fraccionamiento en el Estado de México, estaba determinada por las siguientes etapas:

En lo que respecta al tema de las obligaciones en la segunda Ley de Fraccionamientos, se señala que no bastaba con la donación de áreas destinadas para vías públicas, sino que se especificaba que esta donación debería ser *gratuita*. En lo que respecta a los espacios interiores destinados para servicios públicos que también forman parte de las donaciones que el fraccionador debía realizar, se planteó su cuantificación a partir del área de terreno vendible y proporcional al tipo de vivienda a desarrollar; así como la construcción de obras de urbanización terminadas para cualquier tipo de fraccionamiento; además de otorgar una cooperación para obras de equipamiento cuando los fraccionamientos contaran con menos de 100 lotes. En el caso de rebasar el límite en los fraccionamientos de habitación popular y residencial, construir una clínica de salud de 60 m<sup>2</sup>., un campo deportivo equivalente al 2% del área vendible, un mercado público, un edificio destinado a la delegación municipal o centro social y una escuela pública.

Una vez fraccionados los terrenos y terminadas las obras de urbanización y/o equipamiento que correspondían por el tipo de fraccionamiento que se desarrollaba, la Ley establecía que debía tener el visto bueno por parte de la Dirección de Comunicación y Obras Públicas, quien avalaba que estas obligaciones habían sido cumplidas por el fraccionador y posteriormente, ceder a los municipios donde se desarrollaban dichas urbanizaciones el carácter de propiedad, lo cual implicaba que estos últimos fuesen los encargados en la supervisión de las respectivas obras de urbanización y equipamiento, y en su caso, responsables de la operatividad y conservación de los mismos.

No obstante, existen cambios a considerar entre la Ley de Fraccionamiento de 1958 y 1979 ya que para esta última, el proceso de entrega de terminación de obras de urbanización y/o equipamiento se volvió un proceso maleable que dio cabida a prácticas de incumplimiento en cuanto a las responsabilidades que los fraccionadores y/o inmobiliarios estaban obligados. Esta nueva Ley permitió que los desarrollos podrían ser entregados en su totalidad o por secciones, bajo el supuesto de que las obras de urbanización por entregar no infirieran en la operación y funcionalidad del desarrollo a realizar.

Prácticas de incumplimiento que pudieron haber sido propiciadas por esta flexibilidad en la normatividad pero que con el paso de los años, son prácticas que se mantienen

vigentes por los nuevos productores de la ciudad, sobre todo por los nuevos desarrolladores y promotores de vivienda en cumplir lo establecido por el tipo de Conjunto Urbano que les fue otorgada la autorización.

La Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México (LAHEM), decretada en 1983, sustituyó a la Ley de Fraccionamientos de 1979 y bajo esta nueva ley; se especificó en el Título Quinto referido a las “Disposiciones Generales para el Ordenamiento de los Centros de Población”, en donde a partir del Artículo 66, se establecen las normas básicas para el ordenamiento de los asentamientos humanos de la entidad.

Y para ello, se consideró lo siguiente:

1. La definición de las áreas susceptibles de desarrollo donde se orientara la expansión de los centros de población así como la definición de zonas no urbanizables; por ejemplo: las áreas protegidas y preservadas, susceptibles del crecimiento urbano.
2. El aprovechamiento del suelo en colonias y predios, de tal modo que se combinen sus usos para facilitar a la población el acceso a los servicios, mantener en forma constante la actividad urbana y lograr una mayor seguridad para los habitantes.
3. Bajo una visión más organizada, planificada e inclusive de integración con el resto de la ciudad, e definió la ubicación del equipamiento y servicios básicos.
4. Bajo esta misma lógica de organización del espacio, se precisó la localización de la industria, separada de toda zona de viviendas; además de aprovechar la infraestructura (vial y carreteras), dotación de servicios (luz, agua, drenaje) y suelo propicio para su establecimiento.

Esta Ley incorpora la regulación y protección en materia de ambiental. De manera general, la LAHEM se caracterizó, no sólo por establecer un conjunto de disposiciones con la finalidad de inducir un nuevo ordenamiento legal en relación a la autorización de fraccionamientos, sino también de establecer una visión más planeada, organizada y regulada del desarrollo urbano de la entidad. Con ella, el ejercicio de la planeación urbana perseguía establecer un adecuado equilibrio e interrelación entre todos los aspectos del desarrollo, en términos de que, por una parte, el crecimiento de las ciudades no se extienda a las tierras necesarias para la actividad económica y el mantenimiento del ambiente y que, por la otra, el aumento demográfico satisfaga sus necesidades de suelo urbanizado, servicios y vivienda.

La LAHEM conserva la definición conceptual del fraccionamiento, así como las tipologías bajo las cuales se podría incorporar suelo urbano, mediante esta modalidad de urbanización, con la excepción de que para el año 1982, se incorpora el fraccionamiento de tipo social progresivo.

También se establece que la autorización de fraccionamientos sólo podrá ser factible en aquellas zonas que han sido determinadas como áreas propicias para urbanizar, por lo que no se otorgaría ninguna autorización de fraccionamientos en aquellos espacios definidos como no urbanizables de acuerdo a la clasificación previa que se establecía en los planes de desarrollo urbano tanto estatal como municipal.

Esto último es uno de los principales aportes que generó la reformar al Artículo 115 Constitucional, donde se estableció como “obligatorio” la realización de planes de desarrollo urbano que se desagregarían a nivel nacional, estatal, municipal y por centros de población. Además, se consideró que los gobiernos municipales se les otorga la facultad de expedir las declaratorias de usos, destinos y reservas, autorización en licencias de construcción y emitir su opinión en el proceso de aprobación de los fraccionamientos, todo ello con la intención de establecer una orientación en la política de desarrollo urbano y de otorgar esa facultad a las partes involucradas en guiar lo que mejor les convenga en la materia.

Para la autorización de los fraccionamientos, seguía siendo indispensable el permiso del Gobernador del Estado, no obstante para que éste emitiera dicha aprobación debía contar previamente con la autorización de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas referente del dictamen factibilidad en cuanto a: zonificación de los usos del suelo; existencia y dotación de agua y seguridad del suelo; preservación y protección de los elementos naturales; integración a la imagen urbana; incorporación a la estructura vial, equipamiento urbano y sistemas de agua potable y alcantarillado. En su caso, el dictamen señalará las condiciones a que deberá sujetarse la elaboración del proyecto de fraccionamiento y asimismo los proyectos de obras.

También en el dictamen de autorización de fraccionamientos se continúa tomando únicamente la opinión del ayuntamiento respectivo y de otros actores estatales que de acuerdo a la nueva LAHEM, participan en este proceso.

Otro de los aspectos a destacar de la LAHEM, en su Artículo 75, es que las obligaciones del fraccionador desde el punto de vista regulatorio, se vuelven más

específicas; por ejemplo: debían ceder a título gratuito del ayuntamiento las superficies de terrenos determinadas como vías públicas del fraccionamiento a desarrollar.

Del mismo modo, se especifica que los fraccionadores tenían que ceder al Estado y al municipio correspondiente, las áreas de donación requeridas por cada tipo de fraccionamiento, mismas que deberán tener una superficie mínima de 500 metros cuadrados, un ancho no menor de 15 metros y estar frente a una vía pública; así como la construcción y garantía correspondiente en las obras de urbanización y equipamiento que el fraccionador tenía que entregar; incluso se establecía que éste otorgaba a favor del Gobierno del Estado una garantía hipotecaria o fianza equivalente al monto de las obras a realizar.

De la misma manera, debía garantizar durante el lapso de 2 años, que las obras de urbanización y equipamiento fuesen entregadas sin defectos ni vicios ocultos; en dado caso de que las obras no hubiesen sido entregadas al municipio. El fraccionador era responsable de mantener y conservar dichas obras hasta su entrega correspondiente al municipio; ampliando esta responsabilidad para los fraccionadores en ser los únicos responsables en prestar de manera gratuita en cuanto a los servicios municipales de agua potable, drenaje, alumbrado público y recolección de basura que requieran para su operatividad hasta la fecha de entrega. Vale la pena también mencionar que esta nueva Ley en materia de fraccionamientos, establece normas básicas que regulan las dimensiones mínimas, tanto de vías públicas y áreas de donación; así como la obligación en construir las obras de urbanización que serán calculadas en relación al número de viviendas previstas y ampliando esta norma hacia los fraccionamientos de tipo residencial campestre e industriales.

De manera general, la LAHEM se caracteriza no sólo por su carácter *regulatorio* en materia de producción de fraccionamientos, también contempla el establecimiento de las sanciones hacia los fraccionadores por el incumplimiento de la propia ley. No obstante, lo que nos deja este análisis sobre los distintos marcos legales bajo los cuales se ha priorizado la producción de fraccionamiento en la entidad, es que a lo largo del tiempo se ha dado un proceso de perfeccionamiento de las leyes a partir de las experiencias previas y bajo criterios más específicos –estrictos o flexibles- para otorgar la autorización de fraccionamientos.

De lo contrario, uno no podría explicarse el porqué durante los últimos tres sexenios de gobierno en el Estado de México, las autorizaciones de fraccionamiento comienzan a tener un declive en cuanto a los proceso de urbanización en la entidad; mismo

periodo que está vinculado con la incorporación, tanto de la Ley de Fraccionamientos de Terrenos del Estado de México en 1979 y la propia LAHEM de 1983. En ambos casos como se señala con anterioridad, se vuelven marcos normativos más estrictos en cuanto a la autorización de fraccionamientos.

El Conjunto Urbano se incorporó a partir de las reformas y cambios suscitados en la LAHEM en el año de 1993, con la novedad de que esta modalidad hace converger a otras formas de producción y acceso al suelo para uso urbano, por lo que la intencionalidad de las autoridades mexiquenses consiste en aprovechar los aciertos y errores de aquellas formas de urbanización que le precedieron (por ejemplo el fraccionamiento), bajo el supuesto de que esta nueva figura jurídica, como lo establece la LAHEM, al integrarse entre sí y con el medio en el que se desarrolla.

### *2.3.2 El Código Administrativo del Estado de México y su reglamento.*

Como ya se ha establecido en la introducción de este capítulo, la aparición de los Conjuntos Urbanos a mediados de la década de los noventa trajo consigo una serie de cambios en el panorama urbano concebido hasta ese momento. Las dimensiones, el número de viviendas y el tamaño de la población que se asienta en estos desarrollos habitacionales se ha convertido en un reto principalmente para los gobiernos municipales que, en última instancia son los responsables del conjunto cuando el desarrollador ha terminado de construirlo.

La unidad habitacional y el fraccionamiento como figuras legales urbanas han pasado de moda. La nueva frontera trazada por los desarrolladores inmobiliarios es la de Conjuntos Urbanos, que en términos arquitectónicos se define como una “técnica de diseño constructivo que concentra edificios en áreas específicas de un lote para permitir que el terreno restante sea utilizado para recreación, espacios abiertos comunes o la preservación de áreas representativas histórica o medio ambientalmente” (Medel, 1994: 98).

Antes del 2002 lo más cercano al concepto de Conjunto Urbano era la figura legal del fraccionamiento que en términos normativos se definía como “toda división de un terreno que requiera la apertura de una o más vías públicas” (Aguilera, 1993: 83). Hasta 1958 no existía una ley que obligara al fraccionador dotar de servicios urbanos y áreas de donación al nuevo asentamiento.



El constante crecimiento urbano obligó a las autoridades encargadas de la planeación la constante transformación de las leyes y reglamentos relativos al desarrollo urbano del fraccionamiento. Dentro de las obligaciones que se exigían a los fraccionadores, la construcción del equipamiento y la infraestructura necesaria para el asentamiento era lo más importante, la revisión de las leyes, nos muestra cómo a lo largo del tiempo, la normativa urbana se volvió más estricta y más compleja en cuanto a los requisitos para autorizar de forma legal un fraccionamiento.

A diferencia del fraccionamiento, la concepción teórica del Conjunto Urbano supone una visión “integral” del desarrollo urbano, en la medida en que se busca hacer corresponsables de las necesidades del desarrollo habitacional a todos los encargados de su planificación, construcción y dotación de servicios urbanos.

Ante esta necesidad, en el 2002 el gobierno del Estado de México publicó el Código Administrativo del Estado de México que buscaba englobar bajo un solo documento el conjunto de reglamentos y normas relativas a la función pública del estado de México, entre ellas el desarrollo urbano.

Es por eso que en el siguiente apartado se analiza el CAEM, principalmente su Libro Quinto relativo al desarrollo urbano y en especial la normativa relativa a los Conjunto Urbanos. Como ya se ha establecido cada estado de la federación tiene la facultad de elaborar leyes y reglamentos particulares para regular el desarrollo urbano y cuya adscripción sea directamente su propio territorio.

En el Estado de México existe el llamado Código Administrativo del Estado de México (CAEDOMEX), y su principal objetivo es “ordenar en un solo texto, los principios generales y los ordenamientos que regulan la actividad administrativa en cada materia, estableciendo normas claras y sencillas que rijan la actuación de la administración pública y los deberes de los particulares” (CAEDOMEX, 2001: 5).

Cuando se publicó el Código Administrativo del Estado de México y su reglamento, se convirtió en una novedad porque este nuevo marco legal introdujo transformaciones administrativas y conceptos novedosos en materia de planeación urbana (Cuadro 2.2):

**Cuadro 2 .2 Los aspectos novedosos del CAEM**

Se transfiere la planeación de nivel municipal y la administración del uso del suelo a los gobiernos municipales.
Se establece la obligatoriedad de formular planes integrales, incorporando a su contenido políticas y normas técnicas de materias incidentes en el desarrollo urbano.
Se determina a favor del estado y los municipios la atribución para formular, aprobar y modificar los planes de su respectiva competencia, suprimiendo su aprobación por la legislatura local. Sin embargo, para asegurar la observancia de las políticas y lineamientos de carácter estatal, se enfatiza como requisito recabar un dictamen de congruencia del estado para la aprobación de los planes de competencia municipal.
Se introduce un nuevo procedimiento para la formulación, aprobación y publicación de los planes, que incluye un aviso público para iniciar el proceso de consulta ciudadana.
Se crea el Registro Estatal de Desarrollo Urbano, encargado de organizar, sistematizar y dar seguimiento a los planes y autorizaciones de desarrollo urbano.
Se crea la Comisión Estatal de Desarrollo Urbano y Vivienda como órgano de coordinación interinstitucional para simplificar los trámites de autorización de Conjuntos Urbanos.
Se elimina la figura de los fraccionamientos, reforzando la de los Conjuntos Urbanos, como figura preeminente para la división del suelo y la construcción de vivienda formal.

Fuente: Elaboración propia con información del Código Administrativo del Estado de México 2002

En términos del desarrollo urbano, este reglamento indica las principales funciones de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, asimismo establece los lineamientos básicos de actuación del municipio en esta misma temática. Entre los asuntos que indica el CAEDOMEX y en las cuales la participación del municipio es vital se encuentran: la elaboración y aprobación de los planes y programas de desarrollo urbano; participar en los órganos de coordinación de carácter regional y metropolitano en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos, desarrollo urbano y vivienda; y por último la se establece la capacidad municipal de participar en la creación de la reserva territorial.

El CAEDOMEX es el primer reglamento que regula directamente los Conjuntos Urbanos como una forma de urbanización no reciente, pero sí diferente a los paradigmas urbanísticos de décadas anteriores. La figura legal del fraccionamiento o unidad habitacional se transforma en Conjunto Urbano. Establece que los Conjuntos Urbanos pueden ser de cuatro tipos:

- 1) Habitacional, que podrá ser: social progresivo, de interés social, popular, medio, residencial, residencial alto y campestre.
- 2) Industrial o agroindustrial.
- 3) Abasto, comercio y servicios
- 4) Mixto.

La autorización de un Conjunto Urbano representa para buena parte de los municipios, un reto, en la medida en que la cantidad tanto de viviendas como de habitantes rebasa en la mayoría de los casos, su capacidad de accionar principalmente en lo que se refiere a los aspectos financieros y a la prestación de servicios se refiere. En este sentido el CAEDOMEX establece que:

“El titular de la autorización de un Conjunto Urbano tendrá las obligaciones siguientes:

I. Ceder a título gratuito al Estado y al municipio, superficies de terreno para vías públicas y áreas de donación destinadas a equipamiento urbano.

II. Construir obras de infraestructura, urbanización y equipamiento urbano, conforme a los proyectos, especificaciones y plazos autorizados por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas y demás autoridades competentes.

IV. Garantizar la construcción de las obras de infraestructura, urbanización y equipamiento urbano.

V. Garantizar que las obras de infraestructura, urbanización y equipamiento urbano, se hayan ejecutado sin defectos ni vicios ocultos.

VI. Participar con las autoridades estatales y municipales, en la supervisión de las obras de infraestructura, urbanización y equipamiento” (CAEDOMEX, 105: 102).

La prestación de los servicios urbanos se vuelve el tema más importante para los municipios y los desarrolladores de vivienda en la medida en que, en el Estado de México la ley obliga a estos últimos a incluir en sus desarrollos habitacionales las obras de infraestructura, urbanización y equipamiento que dicho asentamiento requiera.

Por otra parte el CAEDOMEX establece que:

“Los municipios, una vez terminadas, recibirán las obras de infraestructura, urbanización y equipamiento, así como las respectivas áreas de donación. Las áreas destinadas a vías públicas y equipamiento urbano pasarán a ser del dominio público de los municipios donde se ubiquen, desde el

momento de su entrega definitiva. Los ayuntamientos deberán inscribir los inmuebles respectivos en el Registro Público de la propiedad. No procederá la desafectación de las áreas de donación destinadas a infraestructura, equipamiento urbano y vías públicas” (CAEDOMEX, 105: 102).

A pesar de que en el Estado de México la normativa urbana vigente exige que los desarrolladores de vivienda construyan la infraestructura, equipamiento y las obras necesarias para sus desarrollos habitacionales, en la actualidad, los grandes consorcios de vivienda parecen ir en otra dirección, comprar grandes extensiones de suelo en asociación (por ejemplo, ARA y SADASI) para construir grandes Conjuntos Urbanos, de manera que se ahorran infraestructura y los equipamientos urbanos necesarios (Coulomb, 2006: 454).

La infraestructura de agua potable y drenaje significa costos importantes. La disponibilidad de agua potable implica muchas veces construir nuevos pozos o reconstruir los antiguos, negociar con los campesinos y establecer una interlocución con la Comisión Nacional del Agua. De acuerdo con el tamaño de los conjuntos, el drenaje puede implicar la construcción de plantas de tratamiento de aguas negras, cuya “municipalización”<sup>16</sup> es bastante conflictiva. Por el contrario, la gestión de electricidad no presenta mayores problemas.

Tanto los costos de la construcción del equipamiento urbano como las obras de infraestructura necesaria “se cargan al precio final de las viviendas, lo que encarece la producción de las viviendas de interés social en áreas periféricas, si bien el costo de adquisición del suelo es menor comparativamente con las áreas ya urbanizadas” (Coulomb, 2006: 455).

Como ya se ha establecido, el desarrollo urbano municipal está regido por una gran variedad de leyes y reglamentos que atañen todos los ámbitos del ordenamiento territorial y del derecho urbanístico.<sup>17</sup> El Conjunto Urbano desde una concepción

---

<sup>16</sup> Dentro de la jerga del urbanismo se denomina *municipalización*, a la dotación y prestación de los servicios urbanos que establece el Artículo 115 de nuestra Constitución, responsabilidad que legalmente tienen que cumplir los gobiernos locales cuando el desarrollador ha terminado de su construir su conjunto habitacional.

<sup>17</sup> El Derecho Urbanístico es una rama del derecho administrativo formada por el conjunto de normas jurídicas que regulan el urbanismo, la ordenación del territorio y el uso del suelo, y por tanto fijan las facultades y obligaciones del propietario del suelo.

teórica de la ciudad, implica la evolución de todas las formas de urbanización conocidas, desde el asentamiento popular hasta los conjuntos habitacionales residenciales. Su dimensión, el tamaño y su lejanía de la ciudad consolidada han sido algunos de los aspectos que más han resaltado los estudiosos de los Conjuntos Urbanos.

Entre los factores que determinan el costo de la vivienda en cada uno de los conjuntos urbanos que se desarrollan, está en función del precio de la tierra, también incluyen los servicios que se hacen disponibles. De esta manera los desarrolladores han encontrado que entre mayor sea el número de casas, resulta más fácil abaratar el costo de los servicios. De acuerdo con Puebla, “la construcción de esta modalidad de la vivienda en el país responde a la escasez propiciada por años en los que la actividad estuvo alicaída, especialmente luego de la crisis de mediados de los 90. Además, se ha apoyado en la publicación, en 1993, de las reglas para construcción de vivienda en el Estado de México” (2005, 23). Esta regulación señala que la construcción de casas debe incluir equipamientos, es decir, el mayor número de servicios posibles.

De manera paralela a la extensa infraestructura de servicios urbanos que se debe proveer, se añade equipamientos que abarcan desde guarderías y jardines de niños, escuelas primarias, secundarias y preparatorias; centros de integración, capacitación, salud, casas de la tercera edad y, en algunos lugares, se contemplan estaciones de bomberos, casas de la cultura, comandancias de policía, mercados, zonas deportivas y comerciales.

Todos los elementos antes mencionados han contribuido a que a partir de la construcción masiva de los Conjuntos Urbanos, la planeación urbana ha sufrido una serie de cambios muy importantes. En el caso del Estado de México la aparición de los Conjuntos Urbanos hacia mediados de la década de los noventa impulsó la necesidad de crear un solo reglamento que fuera capaz de aglomerar en su conjunto a todos los reglamentos y leyes relativos al desarrollo urbano, es por eso que a partir del 2002 se crea el Código Administrativo del Estado de México y su reglamento (CAEM).

#### ***2.4 El proceso de autorización del Conjunto Urbano***

El proceso de autorización de un Conjunto Urbano es el resultado de un proceso histórico, en el cual la derogación y evolución de leyes y reglamentos ha sido constante. De acuerdo al Libro Quinto y su reglamento, el proceso de urbanización a

través de la modalidad de Conjuntos Urbanos en la entidad mexiquense, comprende de 2 fases que involucran por un lado, la intervención del Gobierno Estatal mediante la Secretaría de Desarrollo Urbano y la Comisión Estatal de Desarrollo Urbano, encargadas de permitir su autorización y por el otro, realizar todos los trámites subsecuentes que se derivan por la obtención de dicha autorización y del seguimiento al cumplimiento de las obligaciones a cargo, por parte del titular de la autorización.

En lo que respecta a la primera fase, la cual se puede denominar como *autorización*, se otorga únicamente por parte de las autoridades mexiquenses, el permiso para el desarrollo de Conjuntos Urbanos de cualquier tipo; misma que se simplifica en los procesos que a continuación se explican:

1. *Constancia de Viabilidad*. En donde se establece la factibilidad positiva del proyecto a desarrollar, tomando en consideración para ello, la Cédula informativa de Zonificación que es emitida por los respectivos municipios en donde se establecerán los Conjuntos Urbanos. En ésta se precisan los usos del suelo, densidades e intensidades de su aprovechamiento u ocupación, así como restricciones aplicables a un determinado predio.
2. *Integración del expediente para obtener la autorización (informe técnico)*. En ella se señalará el tipo y las características de Conjunto Urbano a desarrollar, mismo que se integrará por los siguientes documentos:
  - a) Documento que acredite la propiedad del predio, inscrito en el Registro Público de la Propiedad.
  - b) Documento que acredite la personalidad del solicitante (sea este persona física, moral) o acta constitutiva de la asociación o contrato de fideicomiso, inscrito en el Registro Público de la Propiedad.
  - c) Aérofoto de la ubicación del predio.
  - d) Plano topográfico con altimetría y planimetría, que contenga las medidas y superficies reales del predio, firmado por perito inscrito en el Registro Estatal.
  - e) Resolución de apeo y deslinde catastral o judicial inscrita en el Registro Público de la Propiedad.
  - f) Memoria descriptiva del anteproyecto, y
  - g) Reporte fotográfico del predio y sus colindancias, así como en su caso los prototipos de vivienda, tratándose de Conjuntos Urbanos habitacionales (excepto el tipo de social progresivo).

De la misma manera, el expediente deberá complementarse previamente de las autorizaciones, licencias y dictámenes que emitan las dependencias y organismos auxiliares de la administración pública federal, estatal y municipal que concurran a la Comisión Estatal de Desarrollo y Vivienda, en ejercicio de sus respectivas atribuciones y competencias.

3. *Proyecto de lotificación y memoria descriptiva.* Es la presentación del proyecto a desarrollar, el cual deberá ser cotejado de acuerdo a lo establecido por el reglamento del Libro Quinto, artículo 49, en relación a las disposiciones generales a su lotificación presentadas en un plano oficial. En él se definen las características del predio a incorporar como urbano; mientras que la memoria descriptiva, está referida a la descripción de las características más específicas del desarrollo a realizar (número y tipo de lotes, secciones, medidas y superficies, usos del suelo, densidades e intensidad de aprovechamiento, número de viviendas, estructura vial interna, ubicación de las áreas de donación para equipamiento urbano, infraestructura primaria, obras de urbanización al interior del desarrollo).

Esto último se cuantifica de acuerdo al tipo y las características del proyecto autorizado. En el caso de los Conjuntos Urbanos de tipo habitacional, los equipamientos urbanos se determinan de manera aritmética al número de viviendas que concentrar el desarrollo propuesto y en base a un número determinado de viviendas, en este caso, a partir de cada mil viviendas se incorporar como obligatorio un equipamiento básico (jardín de niños, escuelas primarias y secundarias, zonas deportivas y juegos infantiles), pero en la medida que el desarrollo supera esta base de manera exponencial se incorporan otros equipamientos (centros de salud, casas de la cultura, bibliotecas públicas, casas para ancianos y menores, auditorios, mercados públicos, unidades medicas, centros de integración juvenil, gimnasio deportivo, lecherías, guarderías, etc.).

El problema de esta lógica de incorporar equipamientos a partir del número de viviendas que se desarrollan tiene varias implicaciones que impactan directamente en la configuración de estos proyectos en el territorio; por ejemplo:

- 1) Puede propiciar una sobreoferta de equipamientos, sobre todo los básicos cuando en realidad se necesitan equipamientos de otra índole y de acuerdo a los ciclos de las propias familias que se concentraran.

- 2) Los equipamientos benefician directamente a la población de los Conjuntos Urbanos sin que esto se vea reflejado de la misma manera hacia los asentamientos inmediatos a estos desarrollos.
- 3) Los equipamientos son destinados única y exclusivamente para dar una funcionalidad inmediata al Conjunto Urbano, olvidándose de las necesidades de la población en lo futuro, por ejemplo, no se tienen incorporados servicios de salud de instituciones como IMSS o ISSSTE, panteones, basureros, universidades, entre otros, por lo que este nuevo marco normativo deja de lado estas cuestiones sin dejar claro quienes debieran ser los responsables de ello.

El espacio urbano legal en el Estado de México se ha construido bajo diferentes marcos normativos generando zonas urbanas diferenciadas, algunas con servicios y otras no. La mayor parte de los mecanismos de la división del suelo, se han concebido como instrumentos de cobro de impuestos. A pesar de esto se puede deducir que gran parte de estos problemas se han resuelto en el Estado de México con la implementación de un solo código normativo. El CAEDOMEX establece que:

“Los municipios, una vez terminadas recibirán las obras de infraestructura, urbanización y equipamiento, así como las respectivas áreas de donación. Las áreas destinadas a vías públicas y equipamiento urbano pasarán a ser del dominio público de los municipios donde se ubiquen, desde el momento de su entrega definitiva. Los ayuntamientos deberán inscribir los inmuebles respectivos en el Registro Público de la propiedad. No procederá la desafectación de las áreas de donación destinadas a infraestructura, equipamiento urbano y vías públicas” (CAEDOMEX, 105: 102).

4. *Acuerdo de autorización.* Dado el cumplimiento de lo establecido con anterioridad, la Secretaría de Desarrollo Urbano somete a evaluación el proyecto y en el lapso de 15 días dictamina su autorización.
5. *Publicación.* Emitido el acuerdo de autorización del desarrollo, la Secretaría ordenará su publicación en la Gaceta del Gobierno, a costa del titular de dicha autorización.



#### **2.4. 1 Actores que intervienen el proceso de autorización de un Conjunto Urbano**

Como se puede observar el proceso de autorización de un Conjunto Urbano en el Estado de México se ha complejizado. Las autoridades correspondientes se han encargado de elaborar normas y tramites más rígidos, podemos entender que este proceso de endurecimiento de la legislación urbana tiene detrás el incumplimiento de los reglamentos elaborados bajo la planeación urbana tradicional. En el Estado de México la aprobación de los Conjuntos Urbanos se realiza bajo el seno de la Comisión Estatal del Desarrollo Urbano y Vivienda.

De acuerdo al artículo 5.11 del Código Administrativo del Estado de México este órgano se encuentra integrado por “El titular de la Secretaría y contará con un Secretario Técnico designado por él; cuando el titular del Ejecutivo asista a las sesiones de la Comisión, él la presidirá y fungirá como Secretario Técnico, el titular de la Secretaria. La Comisión estará integrada por los titulares de:

- ✓ Secretaría General de Gobierno
- ✓ Secretaría del Medio Ambiente
- ✓ Secretaría de Agua y Obra Pública
- ✓ Secretaría de Comunicaciones.

La Comisión contará con la intervención de los municipios respectivos, cuando se trate de asuntos de su ámbito territorial de competencia, a través de los Presidentes Municipales, y del Director General del Organismo Operador de los Servicios de Agua y Saneamiento” (CAEM, 5: 2002).

En este organismo se presentan todos y cada uno de los proyectos habitacionales que los desarrolladores privados pretenden construir en el Estado de México.

“Este proceso de autorización se ha vuelto más exigente, desde el 2006 se constituyó una Comisión Estatal de Desarrollo Urbano y Vivienda a petición del propio gobernador, donde están presentes todos los miembros del gobierno. Sesiona cada mes y se revisan los proyectos para obtener una constancia de viabilidad” (Godínez, 2008)<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> Fragmento tomado de Fajardo Espinoza, José Rodrigo; Director General de Planeación Urbana, Gobierno del Estado de México. Realizada por Céline Jacquin e Iván Godínez el día 14 de Julio de 2008.

La Secretaría de Desarrollo Urbano del Gobierno del Estado de México es la encargada de otorgar la autorización de Conjuntos Urbanos, apegada en todo momento a lo establecido por la propia normatividad vigente (Libro Quinto y el Reglamento del Libro Quinto del CAEDOMEX). Y para otorgar la autorización es indispensable tener en consideración el fallo de las otras instancias que participan en dicho proceso.

De acuerdo con lo anterior y como establece el reglamento del Libro Quinto en su artículo 45, las instancias que participan en el proceso de autorización de conjuntos, a partir de sus dictámenes correspondientes son las siguientes (ver cuadro 2.3):

**Cuadro 3.. Dependencias que participan en la aprobación de un Conjunto Urbano.**

<i><b>Dependencia</b></i>	<i><b>Proceso en el que participa</b></i>
Comisión estatal de Desarrollo Urbano y Vivienda	Constancia de vialidad
Dirección de Planeación Urbana y Regional	Licencia de uso de suelo
Ayuntamiento municipal por medio de la Secretaria de Desarrollo Urbano y Vivienda	Autorización de modificación de vialidades primarias
Ayuntamiento municipal	Constancia de factibilidad de dotación de servicios urbanos.
Comisión del Agua del Estado de México	Dictamen de servicios de agua potable y drenaje
Director de protección civil de la Secretaria de Gobierno del Estado de México	Dictamen definitivo sobre riesgos
Dirección General de Ordenamiento e Impacto Ambiental de la Secretaria de Medio Ambiente	La autorización en materia de impacto y riesgo ambiental
Dirección de vialidad del Gobierno del Estado de México	Dictamen de incorporación e impacto vial
Comisión Nacional de Agua	Delimitación de los límites de cuerpo de agua cercanos a un Conjunto Urbano
Luz y Fuerza del Centro	Dictamen de factibilidad de prestación del servicio.

Fuente: Elaboración propia con base en información de <http://www.edomex.gob.mx/seduf>

La autorización de los Conjuntos Urbanos se integra con los permisos, licencias y dictámenes que emitan las dependencias y organismos auxiliares de la administración pública federal, estatal y municipal que concurran a la Comisión Estatal de Desarrollo Urbano y Vivienda, en ejercicio de sus respectivas atribuciones y competencias.

Los municipios, a través de las autoridades administrativas correspondientes, expiden en el seno de la Comisión, la licencia de uso del suelo, los cambios de uso del suelo, de densidad e intensidad de aprovechamiento o de la altura máxima permitida, la factibilidad de servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales, y la certificación de clave catastral. La prestación de los servicios urbanos se vuelve el tema más importante para los municipios y los desarrolladores de vivienda en la medida en que, en el Estado de México la ley obliga a estos últimos a dotar a sus desarrollos habitacionales de las obras de infraestructura, urbanización y equipamiento que dicho asentamiento requiera.

## **2.5. Fase de trámites subsecuentes.**

Una vez obtenida la autorización para el inicio de la construcción, la siguiente fase se denomina *trámites subsecuentes*, y en ella colaboran sus dictámenes, las instancias gubernamentales que participaron en la integración del expediente, con la intención de dar continuidad y seguimiento al cumplimiento de las obligaciones a cargo por los titulares de la autorización.

Esto es, una vez obtenida la autorización, es indispensable iniciar la ejecución de las obras de urbanización, equipamiento e infraestructura primaria, así como la enajenación o gravar lotes y promover su desarrollo; por supuesto ello acompañado de todos los requisitos que establece el artículo 66 del Reglamento del Libro Quinto, donde se señala que las obras podrán hacerse en su totalidad o por etapas, dependiendo del tamaño y características del Conjunto Urbano a realizar. Cuando es un proceso parcial, se deberá desarrollar por lo menos un 25% de las obras sin que esté señalado en el reglamento que este porcentaje pueda inferir con la funcionalidad del tipo de conjunto que se haya autorizado.

Incluso, se da por hecho en el reglamento de Libro Quinto que una vez obtenida la autorización de obra se continúa con la revisión de los planos arquitectónicos de equipamiento. En ellos se coteja que los trabajos a realizar correspondan en su totalidad o de manera parcial a lo que se autorizó. Esto se debe expresar en una bitácora de trabajo en donde se comprueba que corresponde a lo autorizado en el plano avalado por aquellas instancias gubernamentales que participaron.

Para garantizar su cumplimiento, de acuerdo al artículo 69 del reglamento del Libro Quinto, se obliga al titular a otorgar una fianza o garantía hipotecaria a favor del

Estado, por un monto del 100% de las obras (equivalente a la totalidad del Conjunto Urbano), o bien por la etapa o etapas a desarrollar. Esto se convierte en el garante para que el titular no evada esta responsabilidad. Sin embargo, el propio reglamento no señala si ante el incumplimiento de las obras, el Estado puede hacer efectiva esa fianza para su terminación, posiblemente éste sería el escenario menos esperado para las autoridades mexiquenses.

Otra de las obligaciones del titular de un Conjunto Urbano (como pasaba con la figura del fraccionamiento), es que también debe garantizar (por el lapso de 2 años), que las obras realizadas hayan sido ejecutadas sin defectos ni vicios ocultos. Esta fianza o garantía hipotecaria la otorga a favor del municipio o del Estado, y es equivalente al 20% del valor que tengan las obras a la fecha de su recepción. Se señala también que toda garantía hipotecaria no deberá ser menor al monto del valor de los predios o inmuebles. Finalmente, los lotes afectados en garantía hipotecaria podrán ser liberados total o parcialmente por la Secretaría de Desarrollo Urbano, en la medida en que se acredite el cumplimiento de las obligaciones relativas.

Lo idóneo hubiese sido que el propio reglamento del Libro Quinto estableciera que en aquellos casos donde sólo se realiza una o varias etapas del desarrollo, se acredite el cumplimiento de las obras de urbanización, equipamiento e infraestructura primaria, para otorgar las licencias subsecuentes de las etapas restantes o de lo contrario, no se autoriza continuar con el desarrollo, promoción y venta del Conjunto Urbano. Sin embargo, el reglamento del Libro Quinto únicamente lo que establece y que posiblemente sea una de las principales ambigüedades de la propia normatividad en la materia, es que para continuar con las etapas subsiguientes, basta con acreditar un avance proporcional de dichas obras en relación al número de lotes que se pretende enajenar.

En consecuencia, no deberá extrañarnos encontrar en el Estado de México, Conjuntos Urbanos de cualquier tipo, que operan a pesar de no contar con algunas de las obras de urbanización, equipamiento e infraestructura primaria, las cuales debieron haberse realizado desde un principio pero que no fue así por los grandes vacíos que existen en la normatividad.

Al concluir las obras del conjunto, el titular debe dar aviso de terminación y entrega de las mismas al municipio correspondiente. Sin embargo, ésta se ha vuelto una práctica discrecional y queda la percepción, por parte de los municipios mexiquenses, que no son tomados en cuenta; aunque en la realidad ellos son las únicas autoridades

facultadas en expedir las licencias de construcción, participan en el proceso de autorización con la certificación de clave catastral, de la licencia de uso del suelo, y de las densidades, así como la autorización de alineamiento y número oficial de los lotes y/o predios donde se ubicará el Conjunto Urbano autorizado desde el gobierno estatal.

Como bien señala el artículo 121 del reglamento del Libro Quinto, concluidas las obras de un Conjunto Urbano y una vez aprobada la supervisión de las mismas, el titular del desarrollo o sus legítimos representantes, darán aviso por escrito a la Secretaría de Desarrollo Urbano para llevar a cabo su entrega formal al municipio respectivo. La entrega podrá ser en su totalidad o por zonas o secciones en que se divide el desarrollo, o como se haya otorgado la autorización. Sin embargo, como se señaló antes, este proceso también conocido como la municipalización del Conjunto Urbano no condiciona en ningún momento que la entrega total o parcial, infiera con la operación y funcionalidad del propio desarrollo autorizado.

La entrega de obras deberá corresponder al plano actualizado del desarrollo, en dado caso de que hubiesen existido modificaciones, así como el costo total de las obras a la fecha de la solicitud de su entrega-recepción. Una vez dado el aviso de terminación a la Secretaría de Desarrollo Urbano, en los tiempos establecidos y habiendo cumplido lo correspondiente al tipo de Conjunto Urbano realizado, se elaborará el acta de entrega-recepción de las obras, la cual se turnará al municipio o a la dependencia u organismo estatal que determine la Secretaría.

El titular o titulares del Conjunto Urbano también deberán formalizar simultáneamente la transferencia al municipio de las respectivas áreas de donación del desarrollo; mismo que a partir de su recepción, se encargará de su mantenimiento y de la prestación de los servicios públicos. No obstante, por tratarse de un desarrollo habitacional, la demanda de los servicios que consigo trae (por ejemplo: seguridad pública, la recolección de basura, suministro de energía eléctrica y agua), es atendida mucho antes de que se haga su entrega formal al municipio y dependerá de dos aspectos; primero, la capacidad respuesta —económica— de cada municipio para su atención y segundo, de las negociaciones informales entre titulares de los conjuntos, autoridades municipales y agentes privados (como puede ser el servicio de recolección de basura a concesionado).

Vale la pena señalar que tanto el CAEDOMEX, el Libro Quinto y su Reglamento no condicionan al titular o titular de los Conjuntos Urbanos un tiempo determinado para que se dé el proceso de entrega-recepción de las obras que le corresponden, ni

mucho menos le condicionan la autorización para que el desarrollo se realice en el menor de los tiempos posibles; simplemente la normatividad vigente establece lineamientos mínimos para planificar lo mejor posible el espacio a través de esta nueva modalidad denominada Conjunto Urbano.

Este tipo de detalles no están claros en la normatividad vigente, por ejemplo, el propio proceso de entrega-recepción de terminación de obras se ha convertido muchas veces en un proceso largo, en el cual no hay garantía de que el titular del conjunto cumpla con la totalidad de sus obligaciones. Esta es una práctica que desde la figura del fraccionamiento no se ha podido erradicar y bajo esta nueva normatividad que representa el CAEDOMEX, el Libro Quinto y su reglamento, tampoco queda claro de qué manera se pueda resolver. Y por supuesto que la presión social que genera el incumplimiento de las obras que deben corresponder al titular o titulares de los Conjuntos Urbanos, se traslada a las autoridades inmediatas, como los municipios, mismos que como se ha señalado tienen una discreta participación que se reduce a un dictamen de factibilidad sobre los proyectos a desarrollar en sus territorios.

Con base en las entrevistas realizadas, podemos afirmar que desde la experiencia de las autoridades mexiquenses, la figura del Conjunto Urbano y su normatividad ha permitido que los titulares responsables cumplan con la normatividad. Al día de hoy, las autoridades gubernamentales se han vuelto más exigentes para otorgar una autorización de Conjuntos Urbanos.

Hoy día el Conjunto Urbano se ha convertido en la única manera de poder acceder a suelo para uso habitacional, donde no solo se fracciona el espacio a urbanizar, sino también, se accede a un prototipo de vivienda —estandarizada—que es controlada por el mercado inmobiliario privado y promotores quienes se han encargado de la producción, promoción, construcción y especialización de la vivienda, sobre todo de la vivienda social y/o de bajo costo en la entidad.

Bajo esta modalidad de urbanización, las autoridades mexiquenses han apostado por la figura de conjunto urbano como la alternativa, si no es que la única opción, en cuanto a la producción formal que se destina al uso habitacional de la entidad. Una propuesta de urbanización que se caracteriza por ser un “nuevo” intento de reorientar el crecimiento urbano en el Estado de México.

No obstante, si uno analiza más a detalle las intencionalidades de esta nueva figura legal que representa el conjunto urbano, uno podría establecer que esta modalidad de urbanización en el Estado de México, responde también a una nueva lógica de *cómo*

*hacer ciudad* y que es muy pregonada por autoridades mexiquenses; a la cual se le puede observar las siguientes intencionalidades:

- Por un lado, el conjunto urbano representa para las autoridades estatales una forma diferente de compartir responsabilidades, compromisos y aportaciones de recursos entre todos los agentes y/o promotores que participan en la producción de la ciudad. En un marco de actuación que es totalmente dirigido y organizado bajo los esquemas normativos y financieros impuestos desde el mismo Estado.
- Conformar una modalidad de urbanización que no sustituya viejas prácticas y formas de producción habitacional –tanto formal e ilegal–, pero que si establezca un cambio diferenciado en los patrones de urbanización que se llevan a cabo en la entidad; por lo que se reconoce en esta propuesta habitacional, una forma diferente de *habitar y construir la ciudad*.
- Que sea promovida por nuevos agentes inmobiliarios (privados), quienes también sean los responsables de la producción, promoción y construcción de grandes proyectos, sobre todo habitacionales, los cuales se caracterizan por estar ubicados en zonas cada vez más alejadas a los principales centros urbanos, formando pequeños conglomerados urbanos cuya repercusión social, económica, urbana y ambiental es inevitable por su desarrollo y/o establecimiento.
- Que impulse y/o consolide el desarrollo urbano de determinados municipios; no obstante, parte de las implicaciones que genera esta nueva lógica de hacer ciudad, es que estos proyectos se desarrollen en espacios con grandes carencias en cuanto a servicios urbanos, transporte, infraestructura, empleos, oportunidades económicas, educativas, culturales y de esparcimiento.

Situación que en muchos de los casos no son previstas por quiénes producen, planifican y autorizan éste tipo de espacios habitacionales, o por lo menos no queda claro, quién o quiénes debieran ser los responsables.

Todo ello, bajo un marco jurídico que como ya hemos analizado ha priorizado y facilitado al conjunto urbano como la única vía de acceso al suelo urbano en la entidad, restringiendo la posibilidad de otras ofertas de suelo y sobre todo, condicionado en el acceso a vivienda mediante este figura que concentra todo (el terreno, la construcción, el acceso a un prototipo de vivienda única e inclusive, el financiamiento de la misma). Contrario a la figura del fraccionamiento donde las ofertas no estaban limitadas a una única opción; bajo la figura del conjunto urbano esto desapareció.

Esta forma de producción del espacio urbano está impactando directamente en los procesos de habitar –tanto de la vivienda y el entorno inmediato donde se localizan estos desarrollos–, así como en la organización social, la calidad de vida y su relación

de estos espacios con la propia metrópoli. No se puede olvidar que los Conjuntos Urbanos tienen la peculiaridad de ubicarse cada vez más alejados y distanciados de los principales centros urbanos donde se localiza la dinámica económica, laboral, educativa, de servicios, salud, consumo y esparcimiento, lo cual representa una de las principales problemáticas que no es contemplada por quienes planifican y autorizan el desarrollo y/o establecimiento de estos proyectos en la periferia.

A pesar de esto, el Conjunto Urbano se ha convertido en una modalidad de urbanización dominante para las autoridades mexiquenses e insustituible para el mercado, porque representa la manera que en apariencia permite a los nuevos desarrolladores inmobiliarios alcanzar un número cada vez mayor de población que demanda una vivienda social y por el otro, en esa lógica de mercado, es el modelo de producción habitacional de mayor “rentabilidad” para quienes lo producen.

Los grandes desarrollos habitacionales que hoy día se realizan bajo la modalidad de Conjunto Urbano en el Valle de México, tienen la característica de ser proyectos que en breves periodos de tiempo se pueden edificar un importante número de viviendas, todas ellas homogéneas y repetitivas, que en la búsqueda de obtener una mayor rentabilidad para quienes las producen se implementa esa lógica de producción fordista —producción en serie—, pero aplicado al ensamblaje de la vivienda social.<sup>19</sup>

En lo que respecta al desarrollo tecnológico, éste se ha convertido en un aspecto indispensable en todo el proceso de ensamblaje de la vivienda, ya que sin él, difícilmente se podría alcanzar el número de viviendas que hoy día se realizan, vía grandes conjuntos habitacionales. Por ejemplo, este desarrollo tecnológico que se emplea en el proceso de ensamblaje de la vivienda, en principio, rompe con los esquemas tradicionales de construcción, por lo menos de aquellos convencionales que se generan en los proceso de autoproducción de la vivienda popular.

Esta modalidad ha sido bien aceptada tanto por autoridades estatales como municipales, como una alternativa para mejorar sus procesos de urbanización, a

---

<sup>19</sup> Según datos Karla Ramírez de la nota del periódico Reforma titulada “Revoluciona México edificación de casas” del 20 de Febrero de 2006 la revolución en la producción de viviendas de interés social llegó hace un lustro gracias a una mayor apertura del mercado en el sector, donde ahora el acreditado elige la vivienda que mejor cumpla con sus requerimientos (ya no se le asigna). El mercado de la vivienda vive una revolución industrial, ya que con sistemas automatizados y el uso de materiales prefabricados, los desarrolladores logran edificar “cada día mil 151 casas de interés social, cuando 5 años antes sólo hacían 580.” En cuanto al tiempo de construcción se ha reducido en mas del 100%, pues la construcción de una vivienda bajo el método tradicional tardaba en promedio 75 días, esto en contraposición a las técnicas actuales las cuales pueden producir una vivienda en 28 días



través de la promoción formal de suelo urbano en la entidad y con ello, la (re)orientación de manera ordenada del crecimiento urbano de aquellos municipios que comparten los fenómenos metropolitanos de esta entidad; sobre todo, lo concerniente a los municipios mexiquenses que integran la región de la metrópoli del Valle de México, que es interés de esta investigación.

Los Conjuntos Urbanos, como se señaló en párrafos anteriores, son el producto de la convergencia de una nueva figura legal adoptado por autoridades del Estado de México; se trata de una modalidad de urbanización y de un modo de producción del espacio habitable que ha sustituido a la figura del fraccionamiento y otras modalidades de urbanización, por lo que resulta inevitable señalar que existe un énfasis en priorizar a como dé lugar la figura del Conjunto Urbano, como rasgo dominante e insustituible en el entidad mexiquense.

Así, a partir del conocimiento de los impactos sociales, económicos, urbanos y ambientales que ha generado este *boom* habitacional que se expresa en hacer únicamente vivienda más no ciudad; ha puesto una estrategia de ordenamiento territorial en la entidad para revertir lo anterior, por medio de la creación de “ciudades modelo” que se sustenten bajo una visión ordenada, sustentable y competitiva de las mismas, esto último como un elemento crucial en el nuevo discurso político, ambiental y económico de las grandes ciudades.

En el discurso oficial por parte de las autoridades estatales, los municipios denominados como *Ciudades Bicentenario* han sido elegidos para convertirlos en “ejemplos” de ordenamiento territorial, dadas sus condiciones de ubicación, conectividad, disponibilidad de energía eléctrica, agua potable y otros recursos naturales, y por ser capaces de soportar el crecimiento urbano para convertirse en polos de desarrollo industrial y de servicios.

No obstante, en entrevista con las autoridades estatales, detectamos que existe un reconocimiento de la no viabilidad, para el caso de Huehuetoca, Tecámac y Zumpango, de que en estos espacios únicamente se esté desarrollando vivienda, por lo que la apuesta es establecer un *desarrollo urbano integral* que consolide el proyecto bicentenario a largo plazo y hasta cierto punto, contener los efectos que el propio mercado de vivienda está generando en esta zona del Valle de México.

Asimismo, se pretende que estas localidades sean autosuficientes por lo que se ha proyectado que los desarrollos habitacionales se complementen con actividades

industriales, escuelas, hospitales, centros comerciales y de recreación. No obstante como parte del proyecto Bicentenario, se prevé que los municipios involucrados potencialicen sus vocaciones y en este sentido a Huehuetoca, se le ha asignado la especialización como un polo de logística y distribución regional.

Los posibles beneficios que traerá consigo el desarrollo de este proyecto bicentenario, es que se establece la oportunidad para vivir y desarrollarse de manera integral en ciudades que ofrecen alternativas de vivienda, empleo y acceso a equipamientos de educación, salud, comercio, recreación, sin tener que desplazarse grandes distancias lograr alcanzar satisfacer esta necesidad como hoy día ocurre. Lo que ayudará a mitigar esos desplazamientos de la población a los principales centros urbanos y con ello, se mejorará la calidad de vida de los mismos. Con ello se busca generar el arraigo local y el fomento a los rasgos de identidad a través de la dotación de servicios y equipamientos que hoy día no existen en estos municipios.

# Capítulo 3

## ***Huehuetoca: Ciudad Bicentenario***

En el capítulo anterior se presentaron la serie de lineamientos normativos relacionados con el Conjunto Urbano. La legislación urbana funciona como el “tipo ideal” del ordenamiento territorial, donde la norma es el marco de referencia de actuación de los tres niveles de gobierno y del desarrollador privado de vivienda.

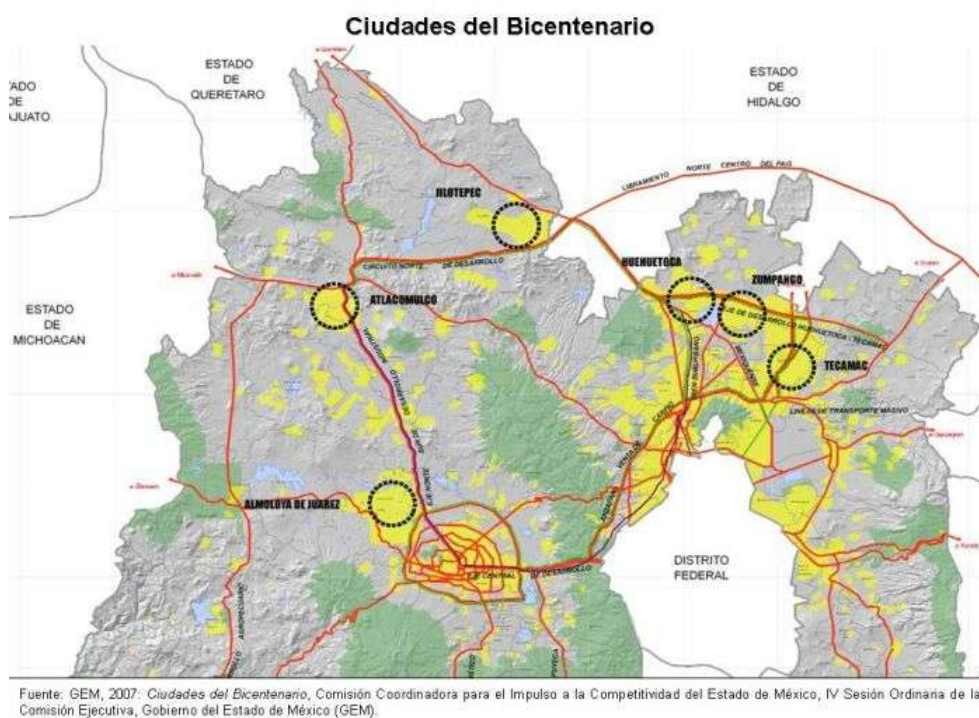
En este capítulo se presentan las principales características del Mega proyecto urbano llamado “Ciudad Bicentenario Huehuetoca”, proyecto de ordenamiento territorial impulsado por el gobierno estatal que busca la consolidación de municipios autónomos bajo el concepto de sostenibilidad económica y social, bajo un marco de sustentabilidad ambiental.

En la segunda parte del capítulo se exponen las principales características de los efectos en la estructura demográfica de Huehuetoca, a partir de la construcción de Conjuntos Urbanos. Además de exponen las principales características de los Conjuntos Urbanos “Santa Teresa” y “Urbi Villa del Rey”, los cuales por sus particularidades se han convertido en un claro ejemplo del tipo de vivienda que se está construyendo en el Estado de México, a partir de los seis proyectos de “Ciudades Bicentenario”.

### 3.1 Las Ciudades Bicentenario

Como ya ha señalado, el Gobierno del Estado de México a través de la Secretaría de Desarrollo Urbano, anunció una estrategia de ordenamiento territorial en la entidad: que proyecta desarrollar seis “**Ciudades del Bicentenario**”<sup>20</sup> localizadas en los municipios de Almoloya de Juárez, Atlacomulco, Jilotepec, Huehuetoca, Tecámac y Zumpango. Esta iniciativa contempla principalmente proyectos urbanos de infraestructura y equipamientos estratégicos, así como vías de comunicación de carácter regional, con el propósito de impulsar zonas de nuevo crecimiento alrededor de las áreas urbanas existentes en los seis municipios seleccionados (Ver figura 3.1)

Figura 3.1. Ubicación de la Ciudades Bicentenario



Las Ciudades Bicentenario son centros de población que se planea cuenten con todos los servicios como agua, electricidad, educación y hospitales; además se pretende desarrollar centros de trabajo que den empleo a los habitantes que ahí se asienten.

<sup>20</sup> Las ciudades Bicentenario se definen como “espacios diseñados en primera instancia para el bienestar de sus habitantes, con proyectos, estructurados por corredores, vialidades y sistemas de transporte que garanticen la integración de los distritos habitacionales con el resto de los usos del suelo, de las actividades productivas, los equipamientos y los servicios, dentro de un concepto de ciudad autosuficiente” (Comisión Coordinadora para el impulso de la competitividad del Estado de México 2007, p. 2)

Cada una de esas poblaciones estará diseñada para impulsar a un sector de la economía; unas serán centros de desarrollo tecnológico, otras de servicios y habrá también centros agroindustriales. El Estado de México es la entidad con mayor crecimiento de todo el país en la última década, poco menos de mil nuevos habitantes se instalan diariamente en territorio mexiquense, y suman cada año 350 mil personas que requieren servicios como agua, energía eléctrica, educación y transporte.

En total, con este proyecto se pretende urbanizar una superficie aproximada de 28 mil 597 hectáreas. Los municipios de Tecámac y Zumpango concentran la mayor área destinada para el crecimiento urbano (6,095 y 7,832 hectáreas, respectivamente, el 48.7% del total). Igualmente, se proyecta que entre 2010 y 2020, en las Ciudades del Bicentenario se podrían construir alrededor de 245,800 nuevas viviendas de las cuales, el mayor número se prevé edificar en los municipios de Huehuetoca (29.8%), Tecámac (27.5%) y Zumpango (25.8%), respectivamente. Con estas nuevas viviendas, se alcanzaría un incremento del parque habitacional al 100% sobre 2010. En consecuencia, estas ciudades alcanzarían una concentración de casi 500,000 viviendas para 2020 (Cuadro 3.1).

**Cuadro 3.1 Perspectiva de crecimiento en las ciudades Bicentenario al año 2020**

<i>Municipio</i>	<i>Superficie urbanizable</i>	<i>Al 2010</i>	<i>Al 2020</i>	<i>Generación de empleos (Sector secundario)</i>
<b>Almoloya de Juárez</b>	4,518	37,800	58,600	69,700
<b>Atlacomulco</b>	2,788	24,200	38,400	15,300
<b>Jilotepec</b>	3,161	20,200	26,600	39,100
<b>Huehuetoca</b>	4,203	30,800	104,100	61,600
<b>Tecámac</b>	6,095	87,700	155,300	52,300
<b>Zumpango</b>	7,832	47,500	111,000	72,400
<b>Total</b>	28,597	248,200	494,000	310,400

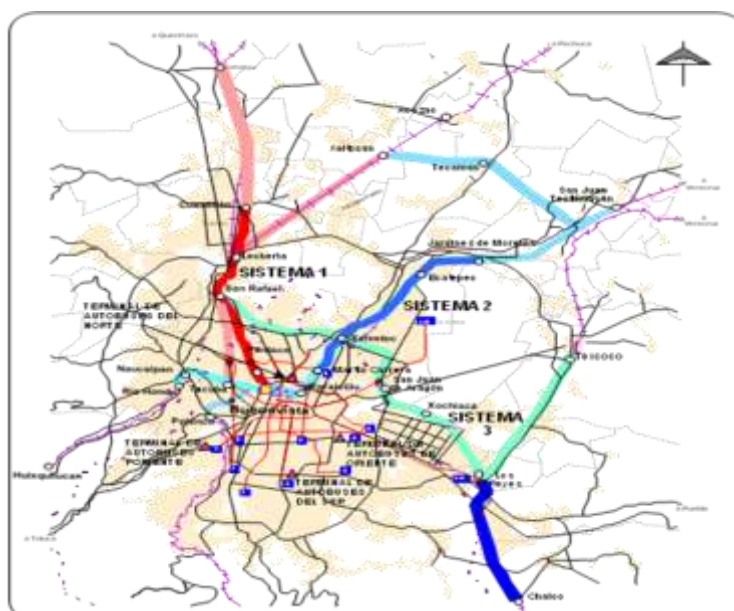
Fuente: Las Ciudades Bicentenario, Comisión Coordinadora para el impulso de la competitividad del Estado de México 2007

El cuadro anterior muestra claramente dónde se concentrará la mayor parte del desarrollo urbano de la entidad mexiquense. Las implicaciones en cuanto a la infraestructura y servicios que requerirán estas concentraciones urbanas son enormes. Para incentivar la construcción de vivienda en estas entidades, la compañía Luz y Fuerza del Centro ha declarado su compromiso para ajustar el crecimiento de su capacidad de transformación y distribución de electricidad a las necesidades de suministro que requerirán las “Ciudades del Bicentenario”.

La Secretaría de Desarrollo Urbano del Estado de México ha modificado todos y cada uno de los municipios arriba seleccionados<sup>21</sup>, con la finalidad de cambiar el uso de suelo de las zonas agrícolas para incentivar el crecimiento urbano y así lograr la autorización de la construcción de más vivienda, vialidades e industrias.

El proyecto de Ciudad Bicentenario Huehuetoca supone desde la perspectiva gubernamental una gran oportunidad de inversión para los desarrolladores privados de vivienda. La construcción de una serie de equipamientos e infraestructura en el territorio de este municipio se constituye como una gran oportunidad de capitalización de plusvalías para el sector privado a partir de la acción estatal.

**Figura 3.2. Ruta del Tren Suburbano**



Fuente: [www.caf.mx](http://www.caf.mx)

<sup>21</sup> En el caso del Programa Municipal de Desarrollo Urbano (PDMU) de Huehuetoca su modificación comenzó en el 2005, presentándose en el 2007 un documento que ya integraba en objetivos el proyecto de “Ciudad Bicentenario Huehuetoca”.

Dentro de estas obras que suponen un desarrollo integral del municipio de Huehuetoca encontramos:

*El Tren Suburbano:* Sistema de transporte que conectará, a partir del 2009, al municipio de Huehuetoca con el Distrito Federal. La construcción del tren suburbano supone la participación del sector público y privado a partir de la concesión del servicio a la empresa española Construcciones y Auxiliar de Ferrocarriles SA (CAF). La distancia entre estos dos puntos es de más de 48 Kilómetros y de acuerdo a las proyecciones establecidas el recorrido entre estos dos puntos se realizaría en alrededor de 40 minutos. (Figura 2).

*Terminal Multimodal:* La firma constructora O'donnell ganó la concesión para construir en un terreno de 69.5 hectáreas la llamada "Terminal Multimodal" del municipio de Huehuetoca, equipamiento que pretende convertir al municipio de Huehuetoca en el "puerto interior" del norte del Estado de México.<sup>22</sup> (Figura 3.3).

**Figura 3.3 Proyecto Estación Multimodal**



<sup>22</sup> Este nuevo desarrollo está pensado para las empresas que mueven grandes volúmenes de contenedores, debido a que cuenta con una topografía plana y acceso a la carretera México-Querétaro, al Circuito Exterior Mexiquense y el Arco Norte. Este terreno cuenta con un acceso de ferrocarril mediante una espuela de 1.6 kilómetros que opera Ferrocarriles del Valle de México (Ferrovalle). La propiedad está ubicada a 48 kilómetros de la Ciudad de México y a 3.2 kilómetros del patio de transferencia de Ferrovalle, el cual conecta hacia todas las zonas del país a través de enlaces con Kansas City Southern de México, Ferromex y Ferrosur. Debido a la topografía plana del terreno, es posible realizar operaciones cross dock entre camión y ferrocarril, establecer patios intermodales y naves industriales para grandes líneas de ensamble y producción. Las compañías manufactureras que se instalen en este predio se beneficiarán de la fuerza laboral de la región, la cual se estima superará los 500 mil habitantes para el año 2014. ÓDonnell México tiene un portafolio de 490 mil metros cuadrados en parques industriales y ha invertido en México unos 220 millones de dólares. Fuente <http://www.aaaqro.org/asocia>

*Infraestructura ya consolidada:* La posición geográfica del municipio de Huehuetoca le permite tener acceso a una serie de carreteras que lo posicionan como uno de los municipios del Estado de México con mayor conectividad con el norte del país. Entre estas vías de comunicación podemos citar a la Carretera México–Querétaro, al Circuito Exterior Mexiquense y a la cercanía al “Arco Norte”.

De acuerdo al Plan Estatal de Desarrollo Urbano 2005–2011, el municipio de Huehuetoca tiene la categoría territorio para el “desarrollo” del crecimiento urbano; para ello se reformuló el Plan de Desarrollo Estatal y Municipal con la finalidad de definir los objetivos y lineamientos que consoliden el proyecto de *Ciudad Bicentenario*.

Así, el Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Huehuetoca 2003 - 2006 establecía entre otros, los siguientes lineamientos:

- Proponer la estructura y normatividad urbana e uso y destinos, que permita el ordenamiento urbano y garantice el bienestar social.
- Contribuir al impulso económico del centro de población, mediante la definición de normas claras que promuevan y fomenten el desarrollo económico y social del municipio.
- Definir zonas aptas y no aptas para el desarrollo urbano.
- Detectar las alteraciones al medio físico (aire, agua y suelo), e incorporar medidas que garanticen su mitigación y control.
- Precisar las metas, objetivos, políticas, programas y proyectos prioritarios de desarrollo urbano para el Municipio y el Centro de Población.

Sin embargo, dado en este entonces el Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Huehuetoca de 2003, planteaba el de generar un desarrollo armónico interno; no se consideró su carácter como nodo de desarrollo regional, que ahora se le establece tanto en los niveles superiores de planeación vigentes como en las actuales administraciones gubernamentales tanto municipal como estatal.

Es este último ámbito gubernamental, el que a partir de políticas integrales en materia de desarrollo urbano-económico–ambiental y social, se está proponiendo generar las llamadas Ciudades Bicentenario. De acuerdo a esto, el plan vigente ha sido desbordado por la dinámica social y territorial del municipio y de la subregión, en algunos aspectos como los siguientes:

- Áreas urbanas existentes identificadas fuera del límite de crecimiento



urbano.

- Definición de usos del suelo, dado que la normatividad existente no precisaba en algunas zonas específicas.
- Evaluar derechos de vía, dado que algunas vialidades presentaban una jerarquía de regional, cuando en la realidad son vialidades primarias o secundarias.
- No se previeron actividades económicas que dinamicen el desarrollo del municipio y de la subregión.
- No se establecieron proyectos y acciones específicas de carácter subregional o de impacto en los municipios inmediatos.

Los proyectos de “Ciudades Bicentenario” significaron la modificación de los Planes de Desarrollo Urbano de todos y cada uno de los municipios que se incluían en este proyecto. Huehuetoca no fue la excepción, y en octubre del 2007 se inició la modificación de dicho instrumento de planeación territorial. A partir de ese momento grandes zonas con uso de suelo de tipo agrícola<sup>23</sup> se incorporaron como futuras zonas para el crecimiento habitacional e industrial.

### **3.2 Huehuetoca, ¿Una ciudad bicentenario?**

El Código Administrativo del Estado de México establece que los Conjuntos Urbanos pueden ser de cuatro tipos: habitacional, industrial, comercial y mixto, aunque para los fines de esta investigación sólo interesan los Conjuntos Urbanos de tipo habitacional. Durante el periodo en que predomina esta figura (1993-2008), en la región del Valle de México se han autorizado 306 proyectos habitacionales en sus distintas tipologías. Esto significa que en el lapso de 15 años, la autoridades mexiquenses a través de la vía formal –del Conjunto Urbano- han incorporado más de 8,461 hectáreas de suelo para uso habitacional en esta región. Lo interesante a destacar, es que tan sólo 15 años de existir la figura del Conjunto Urbano, se le ha destinado 49.45% del suelo habitacional de la región del Valle de México, mientras que la figura de fraccionamiento, tardó poco más de 46 años en incorporarse a territorio mexiquense

Ante estas cifras, uno puede ir entendiendo la complejidad del escenario urbano que se está configurando en el Valle de México, además de tener en consideración que esta propuesta de urbanización se concentra únicamente en 28 municipios de los 59

---

<sup>23</sup> Más del 50% del territorio de Huehuetoca está categorizado en el PMDU 2007 con la categoría de suelo agrícola de mediana productividad, por lo que su posible y futura urbanización no puede descartarse.

que conforman esta región. Lo que ha implicado una producción y concentración de 523,257 viviendas a través de la modalidad de Conjunto Urbano, que beneficiaría a una población aproximada de 1,888,411 habitantes. No obstante, en sólo 11 municipios se concentra más del 81% de las autorizaciones del periodo de 1993-2008, principalmente se localizan en Acolman, Chalco, Coacalco, Chicoloapan, Cuautitlán Izcalli, Huehuetoca, Ecatepec, Ixtapaluca, Nicolás Romero, Tecámac y Zumpango, y dirige el crecimiento hacia el norte y oriente del Valle de México y sobre todo, en municipios periféricos donde el crecimiento urbano tiene la característica de darse de manera dispersas. (Cuadro 3.2)

**Cuadro 3.2. Municipios donde se han construido Conjuntos Urbanos (1993 – 2008)**

	<i>Población Total</i>		<i>Tasa Crecimiento</i>
<b>Entidad Federativa</b>	<b>2000</b>	<b>2005</b>	<b>2000-2005</b>
<b>Estado de México</b>	<b>13,096,686</b>	<b>14,007,495</b>	<b>1.35%</b>
<b>Municipios</b>			
Acolman	61,250	77,035	4.69%
Atenco	34,435	42,739	4.42%
Atizapán de Zaragoza	467,886	472,526	0.20%
Coacalco	252,555	285,943	2.51%
Chicoloapan	77,579	170,035	16.99%
Cuautitlán	75,836	110,345	7.79%
Chalco	217,972	257,403	3.38%
Cuautitlán Izcalli	453,298	498,021	1.90%
Ecatepec de Morelos	1,622,697	1,688,258	0.80%
Huehuetoca	38,458	59,721	9.20%
Huixquilucan	193,468	224,042	2.98%
Ixtapaluca	297,570	429,033	7.59%
Paz, La	212,694	232,546	1.80%
Melchor Ocampo	37,716	37,706	-0.01%
Naucalpan de Juárez	858,711	821,442	-0.88%
Nextlalpan	19,532	22,507	2.88%
Nicolás Romero	269,546	306,516	2.60%
Tecámac	172,813	270,574	9.38%
Tepotzotlán	62,280	67,724	1.69%
Texcoco	204,102	209,308	0.51%
Tlalnepantla de Baz	721,415	683,808	-1.07%
Tonanitla	-	8,081	-
Tultepec	93,277	110,145	3.38%
Tultitlán	432,141	472,867	1.82%
Valle de Chalco S.	323,461	332,279	0.54%
Zumpango	99,774	127,988	5.11%
<b>Total</b>	<b>7,300,466</b>	<b>8,018,592</b>	<b>-</b>

Fuente: Gabriel Uribe (1993-2005), Celine Jacquin (2000-2007) e Iván Godínez (2000 al mes de marzo de 2008).

De acuerdo a información promovida por la Secretaría de Desarrollo Urbano del Estado de México y por el propio gobierno municipal, Huehuetoca se convertirá en una “Ciudad Bicentenario” a través de la inversión de capital público y privado para el ordenamiento urbano del crecimiento poblacional. De acuerdo a los Planes de Desarrollo Urbano tanto estatal como municipal, Huehuetoca tiene los elementos necesarios para transformarse en una de las seis ciudades del bicentenario por la existencia en su territorio de corredores industriales y por sus facilidades geográficas, además de que cuenta con una amplia red de transporte que garantizaría la integración de los centros habitacionales con el resto de la infraestructura municipal.

Ubicado en la zona centro del país (en el Estado de México) y a 48 Kilómetros de la Ciudad de México, Huehuetoca está conectada regionalmente por medio de la carretera México-Querétaro que comunica hacia los estados de la región centro occidente del país. Está además interconectada con el circuito exterior mexiquense que conduce hacia la región Texcoco y a la carretera Jorobas-Tula que formará parte del proyecto carretero Golfo-Pacífico (Figura 3.1). De acuerdo a la información que promueve a Huehuetoca como una Ciudad Bicentenario, ésta se convertirá en el puerto interior del norte del Estado de México logrando capitalizar el paso de la ruta del Tren Suburbano<sup>24</sup> y la Terminal Multimodal<sup>25</sup>.

Huehuetoca cuenta también con tres corredores industriales que albergan a 42 empresas: el parque industrial Las Américas, ubicado en el Km 3.5 de la carretera Jorobas-Tula; el parque industrial Exhacienda Jalpa ubicado en la calle Benigno Pérez y Calzada de los Girasoles; y el parque industrial Barranca Prieta, a un costado de la carretera Huehuetoca-Apaxco. En estos parques industriales se ubican empresas de diferentes ramos que van desde el textil hasta el automotriz. El proyecto de Ciudad Bicentenario proyecta la instalación de 10 industrias más en el territorio municipal.

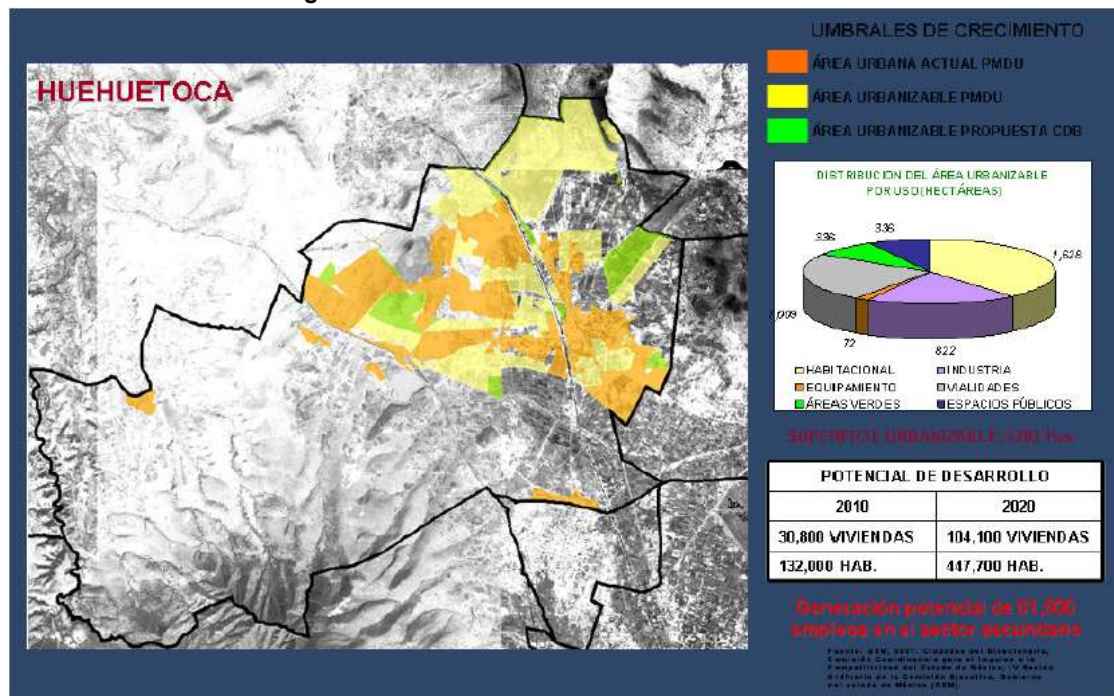
---

<sup>24</sup> \_Se denomina **Tren de cercanías, Tren regional, Tren urbano o Tren suburbano** al sistema de transporte de pasajeros de corta distancia que presta servicios entre el centro de una ciudad y las afueras y ciudades dormitorio de esta y/o otras ciudades cercanas con un gran número de personas que viajan a diario. Los trenes operan de acuerdo a un horario, a velocidades que van desde 50 a 200 km/h.

<sup>25</sup> Es una terminal que tiene diferentes medios logísticos para el recibo y/o envío del comercio o mercancía, es un término utilizado en Comercio internacional. Una terminal multimodal debe tener carga y descarga para granel, y también para contenedores: muelle para embarcaciones (barcos), vías ferroviarias (tren) y acceso a transporte terrestre (tractocamiones, trailers, etc...).

Desarrolladoras inmobiliarias como Consorcio Ara, Urbi, Homex, Hogares Unión ya han adquirido terrenos para edificar sus primeras ciudades en zonas aledañas al Tren Suburbano, las cuales les permitirán ofrecer desde vivienda de interés social hasta tipo medio a precios más altos con respecto a otras plazas.

Figura 3.4 . La “Ciudad Bicentenario Huehuetoca”



Fuente: Las Ciudades Bicentenario, Comisión Coordinadora para el impulso de la competitividad del Estado de México 2007

En 2007, Consorcio Ara adquirió el mayor predio de su historia, se trata de un terreno de 4 millones 332 mil 404 metros cuadrados en el Municipio de Huehuetoca Estado de México. En este espacio se desarrollará un macro proyecto de ciudad integral sustentable que incluirá 26 mil viviendas, escuelas, mercados, áreas verdes, una zona industrial y comercio (Ramírez, 2008: 2). Este proyecto se construirá muy cerca de la estación terminal del Tren Suburbano la cual se ligará a un centro comercial de 70 mil metros cuadrados y a una mini - estación de autobuses.

Huehuetoca siempre ha estado presente en los programas de desarrollo metropolitano porque es una zona con mucha disponibilidad de agua, grandes extensiones de tierra y una buena posición geográfica. Ahora, a estas cualidades se le añade la llegada del Tren Suburbano (2009), que con una distancia de 21 Km. la unirá al municipio de Cuautitlán. El Plan de Crecimiento está proyectado para 15 años, pero el empuje más fuerte (50% del desarrollo) se hará en los próximos tres. De momento, Homex, Sare, Urbi, Profusa, Hogares Unión y CAME cuentan con reserva territorial. Construyen

casas que van de los 45 a 62 m<sup>2</sup> y sus precios oscilan entre 230,000 y 350,000 pesos.<sup>26</sup>

El municipio de Huehuetoca no forma parte del área urbana continua de la Zona Metropolitana del Valle de México, a pesar de esto no se puede negar la intensa relación que guarda con el Distrito Federal y los municipios conurbados más importantes. El gran número de desplazamientos humanos y vehiculares en horas pico en dirección hacia el Distrito Federal, es sólo un indicio de la intensa relación económico y social que los habitantes del municipio mantienen con otros lugares de la ZMVM.

*Me tengo que levantar todos los días a las cuatro y media para salir a las cinco y poder llegar a mi trabajo ahí por el Toreo a las 8, la verdad, a veces ni me alcanza lo que gano, porque pago diario como 50 pesos de pasaje* (Testimonio del señor Carlos, 33 años habitante del Conjunto Santa Teresa II).

La población estimada de Huehuetoca para el año 2005 es de 59,721 habitantes, de los cuales, 22,682 personas (el 37.98%) son inmigrantes de otros lugares de la República, y de éstos el 51% procede del Distrito Federal. De acuerdo a los Planes de Desarrollo Urbano del municipio, el problema de los desplazamientos se pretende solucionar instalando industria en la zona, para que la población que ahí resida pueda también trabajar y no tenga que viajar a la Ciudad de México.

Hay proyectadas seis zonas industriales, de momento está instalándose un centro multimodal de Grupo Mabe, empresa dedicada a la producción y comercialización de electrodomésticos. También está contemplada la instalación de las bodegas de distribución de la cadena departamental Liverpool. Otras empresas, como Ferromex, han mostrado interés en la tierra disponible.

### **3.3 Contexto geográfico de Huehuetoca**

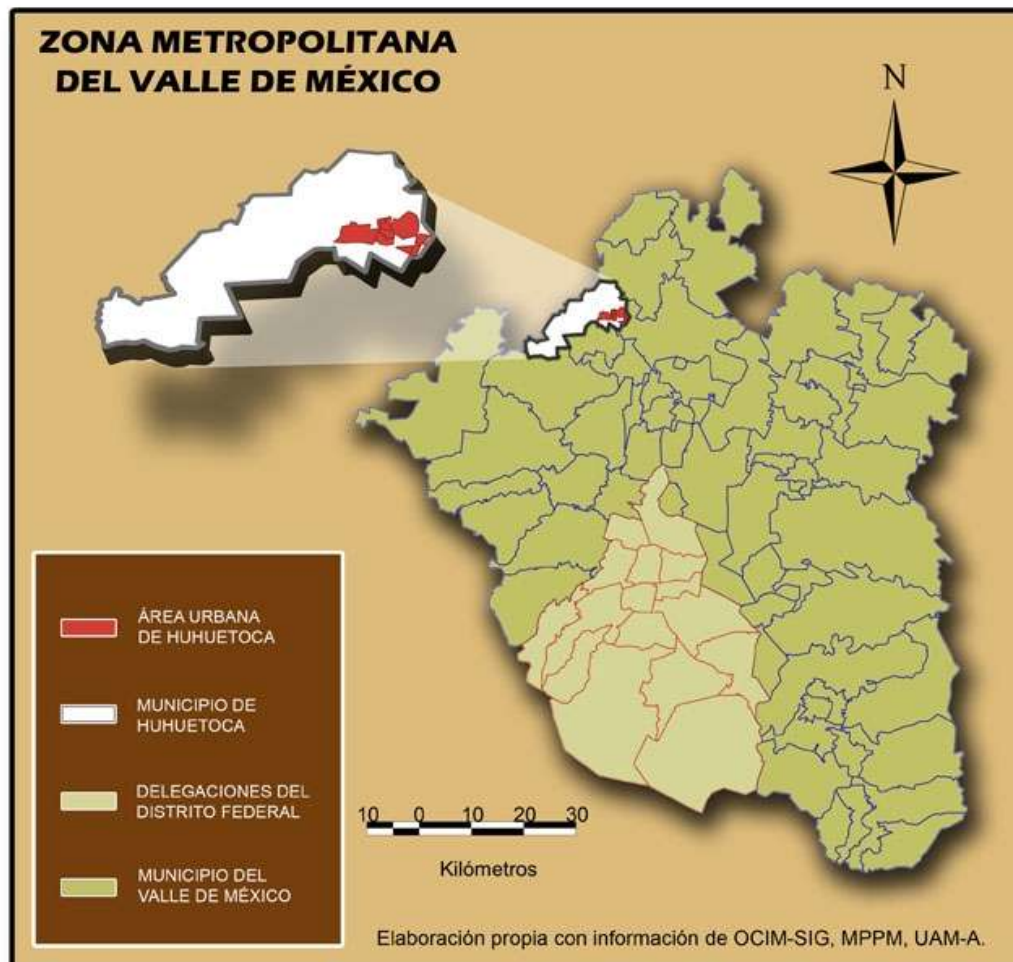
El Municipio de Huehuetoca se localiza en la porción norte del Estado de México y colinda con los Municipios de Tequixquiac al norte y noreste, Zumpango al este, Coyotepec y Tepotzotlán al sur, todos del Estado de México; mientras que hacia el

---

<sup>26</sup> El precio de una vivienda de 45 m<sup>2</sup> en el Conjunto Urbano El Dorado es de \$230,000 y el precio de una vivienda de 65 m<sup>2</sup> en el Conjunto Urbano Urbi Villa del Rey es de \$350,000.

norroeste colinda con los municipios de Tepeji del Río y Atotonilco de Tula, ambos del Estado de Hidalgo (Figura 3.5).

Figura 3.5 Localización geográfica del municipio de Huehuetoca



Fuente. [www.huehuetoca.gob.mx](http://www.huehuetoca.gob.mx)

El Municipio de Huehuetoca establece su importancia funcional por su localización pues se ubica entre la autopista México-Querétaro, Apaxco y más adelante hacia Tula en el Estado de Hidalgo. Es decir, su importancia se debe a la comunicación entre la Ciudad de México, la región norte del Estado de México y la región oriente del Estado de Hidalgo. De acuerdo al Plan Estatal de Desarrollo Urbano (2005–2011):

“el Municipio de Huehuetoca pertenece a la Región IV, integrando este ámbito con los Municipios de Coacalco, Coyotepec, Cuautitlán, Cuautitlán Izcalli, Melchor Ocampo, Teoloyucan, Tepotzotlán, Tultepec, Tultitlán y Villa del Carbón; mientras que hacia

el noroeste colinda con los Municipios de Tepejí del Río y Atotonilco de Tula, ambos del Estado de Hidalgo”.

Sin embargo, en años recientes Huehuetoca se ha diferenciado de dichos municipios por haber incorporado al uso urbano grandes extensiones de su territorio. Cuautitlán Izcalli se posiciona como el centro de población más importante de la región, Huehuetoca por su crecimiento social y económico, así como el papel que desempeña en el esquema de ciudades y prestación de servicios urbanos en la región, podría considerarse como un centro de población con servicios de nivel intermedio, pero con potencial a reforzar el sistema urbano estatal.

**Cuadro 3.3 Comparativo de Población de los municipios que integran la Región IV 2000-2005**

<i>Municipios de la Región IV</i>	<i>2000</i>		<i>2005</i>	<i>T C M A</i>
	<i>Población</i>	<i>% de la región</i>	<i>Población</i>	
Coacalco	252,555	15.92	285,943	2.51
Coyotepec	35,358	2.23	39,341	2.16
Cuautitlán	75,836	4.78	110,345	7.79
Cuautitlán Izcalli	453,298	28.59	498,021	1.90
Huehuetoca	38,458	2.43	59,721	9.20
Melchor Ocampo	37,716	2	37,706	2.37
Teoloyucan	66,556	4.20	73,696	2.06
Tepotzotlán	62,82	3.96	67,724	1.51
Tultepec	93,277	5.88	110,145	3.38
Tultitlán	432,141	27.25	472,867	1.82
Villa del Carbón	37,993	2.39	39,587	0.83
<b>Total</b>	<b>1,585,468</b>	<b>100.00</b>	<b>1,795,096</b>	<b>2.51</b>

Fuente: Censo General de Población y Vivienda 2000 y II Conteo de Población y vivienda 2005. INEGI.

Como se observa, en el ámbito regional Huehuetoca ha experimentado la tasa de crecimiento media anual más alta de los municipios que la componen, por mucho mayor a la que se estima para el Centro Regional Cuautitlán Izcalli. Sin embargo, su población apenas es la octava de la región sólo antes de los municipios de Melchor Ocampo y Coyotepec (Cuadro 3.3). De acuerdo al Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Huehuetoca de 2007, el territorio municipal tiene una superficie total de 16,158.50 hectáreas. La mayoría de esta superficie es agrícola y forestal, solo el 11% es urbano (Cuadro 3.4).

**Cuadro 3.4 Usos del suelo del municipio de Huehuetoca, 2007**

<b>Usos</b>	<b>Superficie Has.</b>	<b>%</b>
Agrícola	6,724.49	41.62
Forestal	5,429.32	33.60
Urbano	1,850.24	11.45
Zona militar	350.00	8.35
Pecuario	406.19	2.51
Áreas naturales	258.49	1.60
Cuerpos de agua	139.77	0.87
<b>Total</b>	<b>16,158.50</b>	<b>100.00</b>

Fuente: Plan Municipal de Desarrollo Urbano del Municipio de Huehuetoca, 2007.

El proceso de urbanización de Huehuetoca ha sido intermitente, debido a que hasta el año 1980 experimentaba un crecimiento incipiente con tasas muy por debajo de la media estatal. Sin embargo, en el transcurso de los siguientes 10 años como resultado de la instalación de empresas, se anexaron al área urbana, un total de 63.63 hectáreas. En el año 2000, comienza un proceso mayor de urbanización en el municipio con 650.67 hectáreas, un crecimiento con respecto a 1990 de 328.53 hectáreas, duplicando su área urbana en 10 años. En este periodo disminuye de manera drástica la densidad a 12 viviendas por hectárea, debido a la incorporación de zonas industriales de gran extensión territorial. Finalmente, para el año 2005 el crecimiento del área urbana fue de 751.46 hectáreas, que representaron el 53.59% del uso urbano

Antes del año 2000, Huehuetoca era una localidad con menos de 30,000 habitantes. En los últimos dos años, la cifra de habitantes se duplicó. En 15 años vivirán 50,000 familias, esto es, cerca de 200,000 personas (Cuadro 3.6). Las grandes desarrolladoras de vivienda comienzan a construir enormes asentamientos humanos de más de 10,000 viviendas. El principal detonante de este crecimiento brutal ha sido el Tren Suburbano, a pesar de que no estará en operación sino hasta finales del 2009, y que formará parte del proyecto que unirá a Huehuetoca con Cuautitlán (Cuadro 3.5).



**Cuadro 3.5 Huehuetoca: Población, viviendas y densidades 1980-2005**

<i>Periodo</i>	<i>Superficie en Has.</i>	<i>TOTAL</i>		<i>Densidad Viviendas/ Has.</i>
		<i>Población</i>	<i>Viviendas</i>	
1980	200.23	9,916	3,028	15.14
1990	263.86	25,529	4,561	17.34
1995	322.14	32,718	5,833	18.11
2000	650.67	37,029	7,958	12.24
2005	1,402.13	59,721	13,937	9.9

Fuente: Censos Generales de Población y Vivienda 1980–2000, I y II Conteo de Población y vivienda 1995, 2005. INEGI.

### **3.4 El crecimiento urbano en Huehuetoca**

El municipio de Huehuetoca es una demarcación que experimenta un crecimiento demográfico acelerado desde el 2005. Este municipio es un claro ejemplo de las tendencias de cambio en la estructura demográfica, económica y territorial de la ZMVM, en el contexto de una nueva forma de urbanización, cuyas características son la dispersión urbana, la relocalización de población y de las actividades económicas en las áreas periféricas.

La Zona Metropolitana del Valle de México se sigue extendiendo principalmente hacia el norte y oriente del Estado de México. En municipios como Huehuetoca, Cuautitlán, Melchor Ocampo, Tultepéc, Chicoloapan y Tecámac, se siguen aprobando y construyendo grandes Conjuntos Urbanos que han modificado la morfología socio-espacial de estos lugares, caracterizados hasta hace menos de una década por el dominio de actividades agrícolas.

La dinámica de crecimiento observada en el municipio de Huehuetoca ha presentado en las últimas tres décadas y media (1970–2005) una serie de altibajos con marcadas diferencias, pero es evidente que a partir del año 2000, el impulso de una gran actividad habitacional desarrollada en Huehuetoca ha tenido efectos directos en la estructura demográfica de este municipio, pues a partir de ese año, la tasa de crecimiento anual alcanzó 9.2%, contraponiéndose a las tendencias generales de todo el Estado de México que para el mismo periodo bajó a 1.35% anual (Cuadro 3.7).

**Cuadro 3.6 TCMA del Estado de México y de Huehuetoca**

<b>Año</b>	<b>Tasa de Crecimiento Media Anual TCMA</b>	
	<b>Estatal</b>	<b>Huehuetoca</b>
1970-1980	7.03	2.22
1980-1990	2.64	9.92
1990-2000	3.59	4.21
2000-2005	1.35	9.20

Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), diversos censos y conteo.

De esta manera, si analizamos la dinámica del crecimiento poblacional de Huehuetoca en comparación con el ámbito estatal, entre el periodo comprendido entre 1970 y el 2005, encontramos en general dos tendencias (Cuadro 3.7). La primera tendencia observada en el municipio se ubica en el periodo 1970-1980, en el cual la tasa de crecimiento estatal es superior al ámbito local, puesto que creció a un ritmo de 7.03 puntos, mientras que la segunda tasa desarrollo un incremento moderado de 2.22 puntos porcentuales. En la segunda tendencia el municipio inicia una fuerte atracción de población, con la construcción de conjuntos habitacionales que ha dado a Huehuetoca una relevancia regional. Así, a partir de 1980, Huehuetoca registra una tasa de crecimiento muy superior a la del estado.

El municipio de Huehuetoca experimenta un proceso de urbanización acelerado, principalmente a través de la construcción de Conjuntos Urbanos como la Colonia Santa Teresa, Urbi Villa del Rey, Portal del Sol y se prevé que para el próximo año, la corporación ARA inaugurará uno de sus Conjuntos Urbanos más grandes del Estado de México.<sup>27</sup> La producción de Conjuntos Urbanos en municipios como Huehuetoca significa un reto administrativo, financiero, político y social para el gobierno local. La mayor parte de éstos no está preparado para el reto que significa este tipo de urbanización de grandes dimensiones y muestra claras deficiencias para lograr regular de manera eficiente el acelerado crecimiento urbano y en particular el habitacional. El ayuntamiento de Huehuetoca no escapa a esta tendencia, por lo que a continuación expondremos algunos cambios que ha experimentado la gestión urbana de Huehuetoca, a partir de la

<sup>27</sup> Consorcio ARA adquirió un terreno de 433 hectáreas en el municipio de Huehuetoca, Estado de México, con capacidad para construir hasta 30,000 viviendas. Formará parte de uno de los seis proyectos urbanos sustentables y ordenados que impulsa el gobierno de la entidad bajo el nombre de Ciudades del Bicentenario. Todo el predio es urbanizable; alrededor de 85% será un centro urbano que contará con escuelas, campos deportivos, áreas de recreación y convivencia, instalaciones para la salud y la asistencia, al igual que centros comerciales y de servicios. El 15% restante servirá para desarrollar industria mediana no contaminante que aprovechará la infraestructura vial de la carretera Jorobas-Tula, la autopista México-Querétaro y el Circuito Mexiquense que va de Jorobas al Aeropuerto de la Ciudad de México y a la autopista México-Puebla.

construcción de los Conjuntos Urbanos. En sólo 15 años (de 1990 a 2005), Huehuetoca tuvo un incremento poblacional de 134%, pasando de 25,529 a 59,721 habitantes, mientras que a nivel estatal la población se incrementó en 42.7%. (Cuadro 3.7). De acuerdo al II Censo de Población y Vivienda 2005, el 37.98% de la población, es decir, 22,682 personas, son inmigrantes, provenientes de otros lugares de la República principalmente del Distrito Federal, el cual aportó el 51.0% de la población. En conclusión, son dos factores los que han influido en el desarrollo poblacional de Huehuetoca: el primero como resultado del establecimiento de industria en su territorio (1970-1990), alcanzando una tasa de crecimiento de hasta 10.16%. A partir de los años ochenta, el municipio se ha vuelto atractivo para los promotores inmobiliarios, pues en los últimos años se han presentado grandes proyectos de vivienda, aprobados, que afectan notablemente el crecimiento municipal.

El proceso de urbanización que exhibe el municipio de Huehuetoca ha ocasionado dos tipos de zona de vivienda. La primera se observa en localidades tradicionales tales como Huehuetoca (cabecera municipal), San Bartolo, San Pedro Xalpa, San Miguel Jagüeyes y Santa María (Foto 3.1). En ellas la mayor parte de la vivienda se da por autoconstrucción, lo que ocasiona una imagen urbana indefinida, mezcla de lo urbano y lo rural, como resultado de la absorción de pueblos. La otra zona corresponde a los Conjuntos Urbanos planificados tales como Urbi Villas I y II, Santa Teresa I, II, III, IV y V entre otros. Esta zona se distingue por homogeneidad en las viviendas y en sus zonas comerciales y de equipamiento.



Fuente: Jorge Neri

**Foto 3.1. Avenida principal de la cabecera municipal**

El Municipio de Huehuetoca ha transformado por completo el proceso de urbanización tradicional que determinaba su desarrollo urbano. Con la localización de nuevos conjuntos habitacionales planificados, la vivienda ha transformado desde sus materiales hasta la ocupación promedio de habitantes, observándose este proceso a partir del 2000, cuando comienzan las autorizaciones de vivienda a gran escala.

En el año de 1990, Huehuetoca contaba con una población de 25,529 personas, los cuales habitaban una cantidad de 4,561 viviendas, es decir, un promedio de habitantes por vivienda de 5.60, encontrándose arriba del promedio estatal por 0.39 puntos. En contraste, la vivienda municipal tiene una tasa superior sobre la del estado, siendo de 4.18 y 3.9 puntos, respectivamente (Cuadro 3.8).

**Cuadro 3.8. Comparativo Estado–Municipio diversas variables**

<i><b>Año</b></i>	<i><b>Concepto</b></i>	<i><b>Estado</b></i>	<i><b>Municipio</b></i>
1990	Total de viviendas	1,883,098	4,561
	Población Total	9,815,795	25,529
	Habitantes/vivienda	5.21	5.60
	Tasa de crecimiento de vivienda 1980-1990.	3.9	4.18
	Tasa de crecimiento de población 1980-1990.	2.64	9.92
2000	Total de viviendas	2,893,357	7,958
	Población total	13,096,686	38,458
	Habitantes/vivienda	4.53	4.83
	Tasa de crecimiento de vivienda 1990-2000.	3.43	5.72
	Tasa de crecimiento de población 1990-2000.	2.27	4.18
2005	Total de viviendas	3,244,378	13,938
	Población total	14,007,495	59,721
	Habitantes/vivienda	4.32	4.28
	Tasa de crecimiento de vivienda 2000-2005.	2.32	11.86
	Tasa de crecimiento de población 2000-2005.	1.35	9.20

Fuente: Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI), diversos censos y conteos

Justamente, a partir del año 2000 el municipio ha consolidado su perfil habitacional, con la autorización de grandes Conjuntos Urbanos. Asentamientos que forman parte de un nuevo panorama urbano que se impone a la imagen urbana tradicional de

Huehuetoca. Así, en los últimos ocho años, identificamos dos factores que han motivado el intenso crecimiento urbano en Huehuetoca: por una parte los grandes desarrolladores de vivienda como ARA, HOMEX y URBI que han logrado concentrar una gran cantidad de reserva territorial en este municipio. Y por otra parte, la multicitada estrategia de ordenamiento territorial “Ciudades Bicentenario” impulsada desde el gobierno estatal. No es casualidad que en los últimos años Huehuetoca mantenga tasas de crecimiento tanto de población como de vivienda por encima de los niveles de estatales.

### **3.5 Los Conjuntos Urbanos “Santa Teresa” y “Urbi Villa del rey”**

En el periodo 2000–2008 se han aprobado 14 Conjuntos Urbanos en el municipio de Huehuetoca que, en perspectiva representan la construcción de 45,992 viviendas y la llegada de 209,443 nuevos habitantes al 2010 a este municipio del norte del Estado de México. El proyecto de **Ciudad Bicentenario Huehuetoca** no sólo contempla la construcción masiva de vivienda, sino también la implantación de nuevos “polos industriales”, los cuales se conciben bajo la lógica que la misma población que habite en los nuevos desarrollos habitacionales trabaje también en Huehuetoca, y de esta forma evitar los desplazamientos hacia el Distrito Federal y otros municipios del Valle de México (Cuadro 3.9).

**Cuadro 3.9 Conjuntos Urbanos autorizados en Huehuetoca 2000-2008.**

Año	Conjunto	Tipo de vivienda	Número de viviendas	% del total	Población	% del total
2000	Portal del Sol	Interés social	2,318	5,0	10,431	4.9
2001	Real de Huehuetoca	Interés social	2,77	0,6	12,46	0.5
2006	Guadalupana	Mixto	7,884	17,1	35,478	16.9
2006 – 2007 (III etapas)	Villa del Rey	Interés social	13,085	28,5	59,356	28.3
2001 – 2007 (VI etapas)	Santa Teresa	Interés social	18,428	40,1	84,933	40.5
2007 – 2008 (II etapas)	El Dorado	Interés social	4,000	8,7	17,999	8.5
		Total	45,992	100	209,443	100

Fuente: Elaboración propia con base en información de <http://www.edomex.gob.mx/sedur>

La mayor parte de los Conjuntos Urbanos autorizados en Huehuetoca se localizan en las principales vías de comunicación del municipio. Ejemplo de ello son los desarrollos

habitacionales “Santa Teresa” y “Urbi Villa del Rey”; el primero localizado en la cercanía de la autopista México – Querétaro, y el segundo localizado en la carretera Tula-Jorobas (Figura 3.6).

**Figura 3.6. Ubicación de los Conjuntos Urbanos Urbi Villa del Rey y Santa Teresa**



Fuente: Elaboración propia con base en información de Google Earth

Como ya señalamos, la imagen urbana de Huehuetoca se compone de elementos contruidos y espacios abiertos que se articulan de cierta manera para darle forma a la ciudad. Esta articulación se expresa de dos sentidos, la primera en aquellos espacios donde la imagen urbana es de manera desordenada como sucede en la mayoría de los pueblos mexicanos, dada principalmente por la falta de planeación de los asentamientos mismos.

La segunda se presenta de una forma ordenada, es decir aquella que tiene como principio de origen que ha sido planeada. La construcción de Conjuntos Habitacionales constituye una forma de reestructuración del uso del suelo. Como resultado el Municipio de Huehuetoca experimenta un proceso de urbanización acelerado, principalmente estructurado por Conjuntos Urbanos, en este transcurso aparecieron localidades con relevancia tal es el caso de las Colonias Santa Teresa y Urbi Villa del Rey que continuación analizaremos como ejemplo del desarrollo habitacional que se vive en Huehuetoca desde hace 8 años.

### 3.5.1 El Conjunto Urbano Santa Teresa

Este es un desarrollo de vivienda planificado de interés social. Se ha construido en seis etapas, faltando dos etapas que se encuentran en proyecto y se realizarán posteriormente en el predio ubicado en la parte poniente de la carretera Jorobas-Tula de Allende y al norte de las primeras etapas. (Foto 3.2)

**Foto 3.2. Conjunto Urbano Urbi Villa del Rey**



Fuente: Jorge Neri

El Conjunto Urbano llamado Santa Teresa representa un ícono dentro del panorama urbano de Huehuetoca. Este desarrollo habitacional fue el primero en superar las tres mil viviendas construidas en un solo espacio y por ende la llegada de cerca de 14 mil habitantes, todas estas características convirtieron a Santa Teresa en un reto para la administración municipal:

*Santa Teresa fue el primer gran Conjunto Urbano que se instaló en nuestro municipio. Recuerdo cuando lo aprobaron, nosotros nos opusimos porque no estábamos listos para un desarrollo que implicara tanta gente y tantos problemas juntos. A nosotros se nos dice que no nos quejemos porque más gente implica más recursos del gobierno federal, pero esos recursos nos llegan tarde porque trabajamos con cifras oficiales, es decir las del censo y conteos, y según esas cifras nosotros sólo teníamos como 38 mil habitantes, es decir para el 2005 ya habían llegado a nuestro municipio otros 13 mil*

*habitantes, pero los cuales teníamos que sostener con los recursos de los del 2000* (Entrevista con Ignacio Reyna Corona presidente municipal de Huehuetoca en el período 2003 - 2006).

La primer etapa se aprobó en mayo de 2003 la cual representa el 16.5 % del total de secciones aprobadas hasta el 2007. Hasta este momento se encuentran en construcción las etapas IV y V, éstas dos últimas representan las fases más amplias del todo el proyecto habitacional con un total de 29,979 y 17,883 viviendas<sup>28</sup> respectivamente (Cuadro 3.10)

**Cuadro 3.10. Características del Conjunto Urbano Santa Teresa**

Año	Tipo de vivienda	Sección	Empresa/promotor	Núm. viv./ sección	% Total	Pob. Benef. Evaluada	% Total
2003	Interés social	I	Casas Beta	3,110	16,9	13,995	16,5
2003	Interés social	II	Casas Beta	1,948	10,6	8,766	10,3
2005	Interés social	III	Casas Beta	6,662	36,2	29,979	35,3
2005	Mixto	IV	Casas Beta	3,974	21,6	17,883	21,1
2007	Social progresivo	V bis	S/ D	S/D	S/D	2007	2,4
2007	Social progresivo	V	Casas Beta	2,000	10,9	9,000	10,6
2007	Interés social	VI	Casas Beta	734	4,0	3,303	3,9
			TOTAL	18,428	100	84,933	100

Fuente: Elaboración propia con base en información de <http://www.edomex.gob.mx/sedur>

El área urbana de Santa Teresa comprende una superficie total de 179.65 hectáreas que representan el 0.13% de la superficie municipal. Se encuentra integrada por el área urbana de San Agustín y presenta los siguientes usos del suelo (Cuadro 3.11):

**Cuadro 3.11 Uso Actual del Suelo del Área Urbana de Santa Teresa. 2007**

<b>Uso</b>	<b>Superficie en Has.</b>	<b>%</b>
H 100	167.50	93.23
H 200	12.15	6.77
Total	179.65	100.00

Fuente: Programa Municipal de Desarrollo Urbano 2006 - 2009

<sup>28</sup> En el Conjunto Urbano Santa Teresa se ofertan viviendas que van desde los 38.53 m<sup>2</sup> hasta los 55.82 m<sup>2</sup>.



### 3.5.2 Urbi Villa del Rey

Por otra parte, el Conjunto Urbano Urbi<sup>29</sup> Villa del Rey se configura, hasta este momento, como el segundo gran Conjunto Urbano que se construye en Huehuetoca. Esto, a pesar de que en la primer etapa sólo se construyeron 629 viviendas.

**Foto 3.2. Conjunto Urbano Urbi Villa del Rey**



Fuente: Jorge Neri

**Cuadro 3.12. Características del Conjunto Urbano Santa Teresa**

Año	Tipo de vivienda	Sección	Empresa/promotor	Núm. Viv. / sección	% Total	Pobl. Ben.	% Total
2006	Interés social	I	CYD Desarrollos Urbanos, S.A. de C.V./ URBI	629	4,77	2,831	4,77
2006	Interés social	II	CYD Desarrollos Urbanos, S.A. de C.o./ URBI	3,454	26,19	1,5543	26,19
2007	Interés social	III	URBI Desarrollos Urbanos, S.A. de C.V.	9,107	69,04	4,0982	69,04
			Total	13,190	100,00	5,9356	100,00

Fuente: Elaboración propia con base en información de <http://www.edomex.gob.mx/sedur>

Actualmente se construye la segunda de tres etapas que comprende este desarrollo habitacional. La tercer etapa es la más importante de todo el proyecto, pues de

<sup>29</sup> Urbi es una empresa constructora con origen en Tijuana y cuya principal característica es la construcción de una tipología de vivienda de estilo californiano.

acuerdo a los datos del Gobierno del Estado de México, comprende un total de 9,107 viviendas.

La conurbación que ha experimentando San Miguel Jagüeyes con la Unidad San Miguel Jagüeyes y los Conjuntos Urbanos Urbi Villas Primera y Segunda Etapa, han ocasionado un área urbana de 306.78 hectáreas, lo que significa el 16.58% del área urbana municipal. Los principales usos se clasifican de la siguiente manera (Cuadro 3.13):

**Cuadro 3.13 Uso del suelo en Urbi Villa del Rey**

<i><b>Uso</b></i>	<i><b>Superficie en Has.</b></i>	<i><b>%</b></i>
H 100	144.83	47.21
H 333	157.33	51.28
E-EC	3.55	1.16
E-AS	1.07	0.35
Total	306.78	100.00

Fuente: Programa Municipal de Desarrollo Urbano 2006 - 2009

Esta forma de producción del espacio urbano está impactando directamente en los procesos de habitar –tanto de la vivienda y el entorno inmediato donde se localizan estos desarrollos-, así como en la organización social, la calidad de vida y su relación de estos espacios con la propia metrópoli. No se puede olvidar que los Conjuntos Urbanos tienen la peculiaridad de ubicarse cada vez más alejados y distanciados de los principales centros urbanos donde se localiza la dinámica económica, laboral, educativa, de servicios, salud, consumo y esparcimiento, lo cual representa una de las principales problemáticas que no es contemplada por quienes planifican y autorizan el desarrollo y/o establecimiento de estos proyectos en la periferia.

A pesar de esto, el Conjunto Urbano se ha convertido en una modalidad de urbanización dominante para las autoridades mexiquenses e insustituible para el mercado, porque representa la manera que en apariencia permite a los nuevos desarrolladores inmobiliarios alcanzar un número cada vez mayor de población que demanda una vivienda social y por el otro, en esa lógica de mercado, es el modelo de producción habitacional de mayor “rentabilidad” para quienes lo producen.

En el discurso oficial por parte de las autoridades estatales, los municipios denominados como *Ciudades Bicentenario* han sido elegidos para convertirlos en "ejemplos" de ordenamiento territorial, dadas sus condiciones de ubicación,

conectividad, disponibilidad de energía eléctrica, agua potable y otros recursos naturales, y por ser capaces de soportar el crecimiento urbano para convertirse en polos de desarrollo industrial y de servicios.

No obstante, en entrevista con las autoridades estatales, detectamos que existe un reconocimiento de la no viabilidad, para el caso de Huehuetoca, Tecámac y Zumpango, de que en estos espacios únicamente se esté desarrollando vivienda, por lo que la apuesta es establecer un *desarrollo urbano integral* que consolide el proyecto bicentenario a largo plazo y hasta cierto punto, contener los efectos que el propio mercado de vivienda está generando en esta zona del Valle de México.

# Capítulo 4

## ***Los efectos de los Conjuntos Urbanos en la gestión urbana municipal***

En este cuarto capítulo “**Los efectos del Conjunto Urbano en la gestión urbana municipal**”, se muestran las diferentes consecuencias que se han manifestado en la administración pública municipal de Huehuetoca a partir de la construcción de los Conjuntos Urbanos en su territorio. El análisis hecho se presenta en cuatro grandes ramas del accionar público en Huehuetoca: el primero el referente a las facultades que impone la normativa referente a los *Efectos en la normativa del desarrollo urbano*, donde se analiza la relación entre las autoridades de los tres niveles de gobierno y el desarrollador inmobiliario ante las responsabilidades que impone el Código Administrativo del Estado de México.

La segunda categoría analizada es la que tiene que ver con los *Efectos en la capacidad de planeación*, donde se analiza la limitada capacidad de los municipios del Valle de México para influir en el desarrollo urbano de sus territorios, en un panorama dominado por los intereses de los gobiernos estatales y federales; La tercera que tiene que ver con los *Efectos en el financiamiento, construcción, dotación y prestación de los servicios urbanos* donde suelen presentarse algunos conflictos sobre la responsabilidad en el financiamiento, construcción, dotación y prestación de los servicios (carreteras o caminos incluidos) que atraviesan las jurisdicciones políticas, problema que ocurre en la mayoría de los suburbios de las grandes áreas metropolitanas. Y por último, los *Efectos en las finanzas municipales*. Los municipios dependen en gran medida de las transferencias federales. En la mayoría de los casos, los Gobiernos locales no sólo requieren de las participaciones y aportaciones federales para mantener un grado importante de inversión en obra pública, sino también para dar viabilidad a sus administraciones e incluso cumplir sus obligaciones laborales y administrativas mínimas.

Las Ciudades Bicentenario son un proyecto que nació de una propuesta del gobierno estatal para ordenar el acelerado proceso de crecimiento demográfico y territorial que el Estado de México está experimentando en los últimos años.<sup>30</sup> La mayor parte de los municipios donde se decidió establecer las Ciudades Bicentenario se caracterizan por presentar un panorama urbano lleno de contradicciones donde, es difícil distinguir los límites entre lo urbano y lo rural.

El acelerado crecimiento urbano se enmarca en los procesos de la globalización, pero gran cantidad de los problemas que se presentan son de tipo local. Es ahí, en el ámbito local, donde los gobiernos municipales deben de resolver problemas de índole metropolitano, en un entorno donde las limitaciones legales y la falta de recursos obstaculiza el trabajo de las autoridades locales.

Desde esta perspectiva el fortalecimiento del municipio en México sigue siendo una tarea inacabada. Si bien la Constitución y la legislación federal otorgan al municipio amplias atribuciones para el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano, en la práctica, éste se enfrenta a múltiples problemas para ejercer este derecho.

De acuerdo con el Mtro. Alfonso Rivas, la gran producción de vivienda, en la modalidad de Conjuntos Urbanos, “ha propiciado el crecimiento acelerado de los centros de población generando nuevas condiciones demográficas y económicas que inciden –adversamente- en la estructura social y administrativa del municipio” (2006: 17). Dentro de este panorama, la falta de coherencia de los instrumentos de la planeación municipal, y la ausencia de una visión integral que atienda de manera equilibrada las necesidades de desarrollo económico y el orden urbano, genera problemas tales como la ausencia de un orden territorial para el desarrollo de las actividades urbanas.

Como se ha señalado, este *boom* habitacional se gesta durante la administración de Arturo Montiel Rojas (1999-2005), donde prácticamente el nuevo marco jurídico simplificó y propició la producción de suelo urbano, vía Conjunto Urbano, que magnifican el fenómeno en estudio; mismo que como se ha observado, ha contribuido a la expansión urbana de manera dispersa, rompiendo la continuidad en la traza y sobre todo, incentivando el desarrollo urbano más que consolidarlo en determinados municipios; por lo que la política de densificación y aprovechamiento de lo ya existente

---

<sup>30</sup> Para una profundización del tema de las “Ciudades Bicentenario” véase la tesis de Maestría de Oscar Iván Godínez llamado “Efectos del modelo de producción de Conjuntos Urbanos en el Estado de México. Estudio de caso: Tecámac, una Ciudad Bicentenario”.

impulsada desde esta gestión no ha sido efectiva y la producción de Conjunto Urbanos, únicamente ha venido a evidenciarla.

En el caso de los Conjuntos Urbanos que han sido autorizados en municipios ya consolidados e incluso, carentes de suelo para urbanizar, al parecer responden a otra lógica de urbanización la cual tiene la finalidad de promover un esquema de “ciudades dentro de la ciudad”, que fortalezca la mezcla de actividades compatibles, aumente las oportunidades de empleo y equipamientos y contribuya a reducir las necesidades de transporte, así como rehabilitar las zonas industriales existentes; aunque en la práctica cuando uno observa los municipios consolidados donde se han autorizado Conjuntos Urbanos, es únicamente con la intención de aprovechar lo ya existente y de paso sea, establecer una lógica de “relleno habitacional” de aquellos municipios donde sea propicio.

Algunos municipios mexiquenses se han convertido en los principales receptores de población, en su mayoría provenientes del Distrito Federal y seguido de otros estados vecinos. Esto es lo que de algún modo generó la política del Bando 2 en el Distrito Federal, y las autoridades mexiquenses reconocen que dicha política sólo contribuyó en acelerar el proceso de expulsión de población no sólo de las delegaciones centrales, sino también de toda la entidad hacia municipios conurbados del Estado de México (Esquivel y Flores, 2007).

Si la administración de Enrique Peña Nieto (2005-2011) continúa con ese ritmo de autorizaciones de Conjuntos Urbanos, el principal reto al que se enfrentará será mitigar los efectos sociales, económicos, urbanos y ambientales que hoy día está ocasionando este *boom* habitacional en la entidad. Al parecer las autoridades de esta gestión reconocen, que en los últimos años la flexibilidad normativa ha propiciado este problema, por lo que parte de los retos consiste en establecer mayores restricciones a los nuevos desarrolladores; sin eliminar la figura del Conjunto Urbano, sino más bien, perfeccionándola jurídicamente. Es en ese contexto que cobra sentido el modelo de ciudades Bicentenarias, las cuales buscan, a través de un nuevo concepto de ordenamiento territorial, incidir en la reorientación del crecimiento poblacional, en la canalización de la inversión pública y privada hacia estas localidades, y con ello en su desarrollo económico y social.

Este problema ya ha sido identificado por las autoridades estatales, quienes afirman que ya no es *posible ni sostenible* seguir con los ritmos de autorización conjuntos de tipo habitacional en municipios cada vez más alejados de la ciudad y buscan lo que se

ha denominado como “desarrollo urbano integral”, es decir, ciudades que ofrezcan alternativas de vivienda, empleo y acceso a equipamientos de educación, salud, comercio, recreación, sin tener que desplazarse grandes distancias.

La producción de Conjuntos Urbanos que han sido autorizados por el gobierno estatal y promovidos por el capital privado, se rigen bajo la lógica de la rentabilidad del mercado de vivienda, y generan conglomerados urbanos de grandes dimensiones físicas y amplia repercusión social, con un mínimo de equipamiento e infraestructura urbana para su funcionalidad, forman pequeñas ciudades dormitorio, y se convierten en focos de conflicto social, en municipios con grandes carencias y contrastes urbanos. Esta investigación reflexiona, precisamente, en las características del modelo de producción habitacional que representa el Conjunto Urbano como una nueva lógica de hacer ciudad y el efecto que provoca en la gestión urbana municipal.

#### **4. 1 Análisis de los efectos**

La palabra “efecto” suele utilizarse en una gran cantidad de artículos e investigaciones científicas, en la mayor parte de ellas la conceptualización del contenido teórico de lo que es un efecto suele ser ambiguo y en otros ni siquiera se logra definir. Las investigaciones relacionadas con lo urbano no escapan a ello, y menos las relacionadas con la vivienda.

De acuerdo al diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, la palabra “efecto” proviene del latín *effectus* y significa “aquello que sigue por virtud de una causa”. Desde la perspectiva y los intereses de esta investigación la palabra “efecto” se entiende como la(s) consecuencia(s) que provoca la construcción de Conjuntos Urbanos en la estructura de la administración pública municipal. A partir de este planteamiento se determinaron cuatro dimensiones de lo que en esta investigación denominaremos “efectos de los Conjuntos Urbanos en la gestión urbana municipal”:

1. En la normatividad del desarrollo urbano
2. En la capacidad de planeación
3. En el financiamiento, construcción, dotación y prestación de los servicios urbanos
4. En las finanzas públicas municipales

##### **4.1.1 Efectos en la normativa del desarrollo urbano**

La responsabilidad de planear y proporcionar diversos tipos de infraestructura está en los diferentes niveles de gobierno y la asignación de la responsabilidad varía de un estado a otro. Los requerimientos de servicios urbanos que acompañan a todo nuevo desarrollo, igualmente varían de estado a estado y de ciudad a ciudad y, con frecuencia, implican una negociación entre el desarrollador inmobiliario y las autoridades municipales, lo que crea un marco de actuación complicado en la producción de viviendas para el mercado formal.

Los problemas administrativos del gobierno municipal en México derivan de una diversidad de factores que tienen que ver con la historia y la configuración institucional misma del sistema de gobierno y del sistema político, económico y social del país. Ese conjunto de factores, que no se intentará presentar en este espacio, ha situado al gobierno local en una posición de fragilidad institucional y administrativa, con escasos espacios de autonomía de acción y con limitados recursos siquiera para asumir plenamente las funciones que la Constitución le otorga.

A pesar de que en los últimos años se ha buscado fortalecer el papel del municipio en todos los aspectos relativos a la gestión gubernamental, contrario a esto, su accionar sigue limitado, porque algunos aspectos y la mayor parte de los recursos siguen en control del gobierno federal y estatal.

En las decisiones relativas al desarrollo urbano, el gobierno federal interviene en el orden territorial de los municipios al ser responsable de las zonas federales. La federación tiene el resguardo de derechos de vía en el caso de instalaciones de PEMEX, CFE, Compañía de Luz y Fuerza, Carreteras federales, Ferrocarriles, entre otros.

De acuerdo al artículo 27 de la Constitución Política, la federación “resguarda la zona federal marítimo-terrestre, las aguas nacionales, ríos, manantiales, lagunas, etc., y se reserva en la CONAGUA la determinación del uso urbano o agrícola de las aguas nacionales subterráneas o superficiales”. Las atribuciones federales en este tema son de vital importancia para el desarrollo económico de cualquier región del país.

En las zonas urbanas, y en las ciudades mexicanas la presencia de zonas federales determina patrones de crecimiento y asentamientos humanos donde conviven marcos jurídicos complejos y distintas atribuciones de las tres órdenes de gobierno. La determinación de estas zonas no implica propiedad sino restricciones a su uso, en muchos casos se trata de zonas de propiedad ejidal y comunal, en otras son



propiedad privada. Tratándose de propiedad social se requiere la intervención del gobierno federal.

En la mayoría de los casos los gobiernos municipales no pueden intervenir en zona federal a menos que el gobierno federal lo solicite. Existen áreas naturales protegidas y parques nacionales en zonas metropolitanas que requieren la coordinación de los tres órdenes de gobierno y en muchos casos de los núcleos agrarios.

En los últimos años, el impulso a la construcción de vivienda de interés social a través de los ONAVIS<sup>31</sup> ha modificado estructuras y patrones de crecimiento urbano en distintas ciudades mexicanas. El precio del suelo urbano y la visión de generar el mayor número de viviendas posible en los cajones de financiamiento de “interés social” ha provocado el uso de áreas periféricas de los centros de población, deteriorando el medio ambiente. Además de expandir el área urbana a zonas que no tienen los servicios y equipamiento públicos necesarios para funcionar.

Las atribuciones y competencias de los gobiernos estatales en el desarrollo urbano son poco claras, en algunos casos limitan el ámbito de competencia municipal interviniendo en sus procesos de administración. La intervención de los gobiernos estatales, por ejemplo, en el otorgamiento de licencias de fraccionamiento o de conjunto de grandes dimensiones en municipios con gran dinámica urbana, determina patrones de crecimiento y orienta la expansión urbana.

Como ya se ha establecido, la aprobación de los Conjuntos Urbanos depende directamente de la Secretaría de Desarrollo Urbano del Gobierno Estatal, el municipio sólo participa en los trámites relacionados con el cambio de uso de suelo, densidades permitidas y la modificación de las vialidades primarias del municipio. La labor de aprobación del Conjunto Urbano es una tarea conjunta que involucra a muchas instancias del gobierno federal y estatal.<sup>32</sup>

En este proceso de autorización y construcción de un Conjunto Urbano no sólo en el Estado de México sino en todo el país, la relación desarrollador–municipio es

---

<sup>31</sup> Organismos Nacionales de Vivienda.

<sup>32</sup> Es bajo el número de municipios que cuentan con una reglamentación específica sobre prestación de servicios públicos aun cuando ésta es su actividad fundamental de acuerdo al artículo 115 de la Constitución. En promedio, menos del 50% de los municipios tienen reglamentaciones sobre servicios públicos. La seguridad pública, los panteones y el agua potable son los servicios más reglamentados (62% de los municipios del país), mientras que los rastros, pavimentación y mercados apenas en 35% de los municipios tiene algún tipo de reglamentación. En el resto de las áreas de servicios la reglamentación es prácticamente inexistente.

secundaria. La legislación urbana y los procesos políticos existentes han originado dos tipos de procesos diferentes, el primero el “ideal” o “legal” que se puede definir como aquél en el cual los desarrolladores cumplen con todas sus responsabilidades legales y normativas que establece el Código Administrativo del Estado de México. En este marco de acción la relación municipio–desarrollador tiene como marco de referencia de actuación los planes y programas de Desarrollo Urbano de los tres niveles de gobierno.

En el segundo escenario, el “real” la relación municipio–desarrollador se sigue apegando a las normativa urbana, ambos actores siguen cumpliendo con sus responsabilidades y obligaciones. Pero en este escenario aparecen una serie de condicionantes y limitantes que se producen en el mismo contexto de la planeación urbana en México, es decir participación del gobierno federal y estatal en el territorio municipal, las negociaciones “extraoficiales” que se desarrollan entre desarrollador y dueños del suelo y las limitantes normativas a las cuales se enfrenta el municipio en su participación como actor secundario en el proceso de ordenación y planificación del territorio.

De acuerdo a testimonios de los propios funcionarios, la relación que el gobierno municipal de Huehuetoca guarda con los desarrolladores privados no puede catalogarse como positiva o negativa:

*Tenemos contacto en ellos al momento de la construcción porque acuérdate que después de que se vende la última casa del conjunto se municipaliza, dando lugar a que entremos nosotros a dotar los servicios urbanos como la basura o el servicio de agua”* (Ernesto Luna, Subdirector de Desarrollo Urbano del municipio de Huehuetoca, 13 de abril, de 2008).

Dentro de la relación que guardan desarrolladores y municipio es en el momento de la autorización donde, existe mayor contacto entre ambos actores, Cuando se llega al acuerdo de autorización final, cada uno de los actores que ha signado ese documento desde una perspectiva “ideal” se supone que conoce perfectamente sus responsabilidades. A partir de este momento el papel del municipio se limita a verificar e inspeccionar que los acuerdos del dictamen de autorización se cumplan.

Es evidente que el fortalecimiento del marco normativo en las administraciones municipales no garantiza un mejor funcionamiento, se trata sólo de una condición

necesaria de base. Sin embargo, es claro que la fragilidad de este marco normativo es una condición que favorece una administración deficiente y que puede propiciar el desorden y agudizar la precariedad en este nivel de gobierno.

#### *4.1.2 Efectos en la capacidad de planeación*

La responsabilidad de la planeación y financiamiento de la infraestructura, equipamiento y servicios urbanos está fragmentada y, con frecuencia, no es clara. Además, los fondos públicos, extremadamente limitados, están disponibles para infraestructura residencial, lo que lleva a un acceso inequitativo de las familias a los servicios urbanos públicos. La capacidad limitada del personal, la incertidumbre de los costos y beneficios del desarrollo para las jurisdicciones locales y la débil autoridad sobre el uso del suelo, en especial, en los terrenos ejidales que rodean las áreas urbanas, complican las tareas de planeación y de construcción de los nuevos desarrollos de vivienda. Como consecuencia de estos retos, muchos gobiernos municipales están renuentes a planear para el crecimiento de sus ciudades y, en su lugar, terminan aceptando la construcción de grandes proyectos habitacionales en sus territorios, que a la larga representan más problemas que beneficios.

La vida municipal se lleva a cabo en una dinámica de acción inmediata, alejada de la planeación y la previsión. Esto, evidentemente genera grandes problemas sobre todo, en lo que se refiere al ámbito urbano y ambiental, dado que los costos sociales y económicos asociados a este tipo de sectores, son graves y muy frecuentemente irreversibles. De acuerdo a la Ley Nacional de Planeación todo municipio debe elaborar un plan, pero esto no se cumple en la mayoría de los gobiernos locales del país. El problema mayor se refiere al papel que juega el plan cuando éste existe. En general, el plan se realiza como un requisito burocrático, adopta un carácter muy general y no incluye objetivos claros. Esta situación se vuelve más grave cuando se refiere a planeación o programación de infraestructura urbana, pues ésta, para ser útil, requiere ser específica y tener una perspectiva de largo plazo.

En algunos casos, los planes han sido elaborados cuidadosamente, sin embargo tampoco así han podido convertirse en un instrumento eficaz para la acción municipal. Como señala Cabrero “sólo un 8% de los municipios urbanos tienen un cumplimiento de planes por arriba del 70% de lo previsto, el resto reconoce tener un nivel de cumplimiento muy por debajo de lo previsto” (Cabrero, 2005:72).

Las leyes de planeación actuales, le reconocen a los municipios la posibilidad de planear en el nivel regional, dándose con ello una coordinación intergubernamental mediante instituciones, denominados Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado (COPLADE) y Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEM) que sirven de enlace a los procesos de planeación entre los tres niveles de gobierno. Aunque la Constitución y la legislación federal le otorgan amplias atribuciones al municipio para el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano, muchas de las obras públicas y las zonas bajo el resguardo de las autoridades federales influyen en el crecimiento urbano de los municipios.

Los instrumentos de la planeación municipal señalados en la legislación federal son los Planes y Programas de Desarrollo Urbano Municipal y de Centros de Población. Desafortunadamente la normativa urbana actual se caracteriza por la ausencia de una visión integral que atienda de manera equilibrada las necesidades de desarrollo económico, el orden urbano y la disminución de los impactos ambientales en las ciudades mexicanas.

En el país es obvia la ausencia de un orden territorial para el desarrollo de las actividades urbanas, porque:

“en la mayor parte de los municipios del país se suele modificar los usos de suelo determinados por los planes y programas de desarrollo urbano, transformaciones que con frecuencia son decisiones discrecionales y coyunturales que se toman en reuniones cerradas de los cabildos, sin considerar sus efectos en el mediano y largo plazo para el municipio y la región involucrada.” (Entrevista con el Mtro Alfonso Rivas, Profesor-Investigador de la UAM–Azcapotzalco, 2008).

Así, en muchos de los municipios del país, y es el caso particular de Huehuetoca, no se considera a la planeación urbana como una actividad de largo plazo, los planes y programas de desarrollo urbano no se actualizan y resulta muy costoso hacerlo. De esta manera, modificar los usos de suelo establecidos en los planes y programas de desarrollo urbano con frecuencia se realiza bajo decisiones discrecionales y coyunturales que se toman en reuniones cerradas de los cabildos, sin considerar sus efectos en el mediano y largo plazo para el municipio y la región involucrada.

“El proyecto de Ciudad Bicentenario Huehuetoca ya se vislumbraba desde el 2000 cuando empezaron a autorizarse conjuntos como Santa Teresa, eso te lo puedo demostrar cuando fue orden directa modificar el Programa Municipal de Desarrollo Urbano para acoplarlo a las necesidades de las Ciudades Bicentenario de nuestro gobernador Peña Nieto, por eso desde 2005 se empezó a trabajar en la modificación del PMDU y pues el vigente es de 2007, o sea estamos a la merced de las necesidades del gobierno estatal y pues no se diga del federal” (Ernesto Luna, Subdirector de Desarrollo Urbano del municipio de Huehuetoca, 13 de abril de 2008).

Como hemos señalado antes, el gobierno federal interviene en el orden territorial de los municipios ya que es responsable del resguardo de derechos de vía en el caso de instalaciones de PEMEX, CFE, Compañía de Luz y Fuerza, de las carreteras federales y ferrocarriles y se reserva en la CONAGUA la determinación del uso urbano o agrícola de las aguas nacionales subterráneas o superficiales. En la mayoría de los casos los gobiernos municipales no pueden intervenir en zona federal a menos que el gobierno federal lo solicite.

En los últimos años, el impulso a la construcción de vivienda de interés social ha modificado estructuras y patrones de crecimiento urbano en distintas ciudades mexicanas. El precio del suelo urbano y la visión de construir el mayor número de viviendas posible dentro de los márgenes que establecen los cajones de financiamiento de interés social, ha provocado la utilización de áreas periféricas a los centros de población, además de expandir el área urbana a zonas que no tienen los servicios y equipamiento necesarios para funcionar.

Las atribuciones y competencias que tienen los gobiernos estatales en el desarrollo urbano, son poco claras, y en algunos casos limitan el ámbito de competencia municipal interviniendo en sus procesos de administración. La intervención de los gobiernos estatales, por ejemplo, en el otorgamiento de licencias de fraccionamiento o de autorización de conjuntos de grandes dimensiones en municipios con fuerte dinámica urbana, determina patrones de crecimiento y orienta la expansión territorial, sin poder el municipio participar y regular de acuerdo a sus intereses y capacidades.

En el caso de los Conjuntos Urbanos, la relación que guardan autoridades gubernamentales y desarrolladores se ha ido modificando en la medida en que, la participación del primero en la política habitacional ha ido transformándose,

convirtiéndose en pocos años en financiador de créditos para vivienda. Paralelamente, con los cambios que el papel del desarrollador privado de vivienda ha tenido, ha sido necesaria la transformación de la normativa urbana relativa a la vivienda. Para el gobierno municipal este tipo de intervenciones del gobierno estatal en el territorio municipal son una clara muestra una de las principales características del sistema de planeación mexicana, es decir su *verticalidad*.<sup>33</sup>

En el caso de un municipio del Estado de México, el ejercicio de planeación se debe someter a lo que establece el Plan Estatal y de manera subsecuente, a los Planes Regionales del Valle de Toluca y Valle Cuautitlán-Texcoco, y Huehuetoca, en consecuencia, debe seguir los lineamientos, objetivos y políticas de este último. Como secuela de los cambios administrativos realizados durante el pasado gobierno (1999-2005), para el caso del Estado de México, se reformuló el Plan Estatal de Desarrollo Urbano que obliga a que todos los municipios (125) tengan su propio Plan Municipal de Desarrollo Urbano y que cada uno se apegue a los lineamientos del Plan Rector.

Hay otros factores que limitan también la actuación de los municipios, por un lado, está la breve temporalidad de los gobiernos municipales,<sup>34</sup> pero por el otro, la existencia de prácticas informales que tienen un efecto directo en el territorio, prácticas como la corrupción y el soborno, que se vuelven comunes dentro del ejercicio de la planeación urbana, no sólo a nivel municipal, sino que éstas afectan a los tres niveles de gobierno.<sup>35</sup> Así, la planeación urbana municipal se vuelve un ejercicio de políticas públicas de corto plazo, la temporalidad de las administraciones locales, los recursos, la falta de profesionalización de su personal y las mismas prácticas políticas existentes limitan el ejercicio de planeación urbana, es el caso de Huehuetoca:

“La llegada de Conjuntos Urbanos a este Huehuetoca ha significado una serie de problemáticas para las cuales no estábamos, ni estamos listos para afrontar, son miles de pobladores que llegaron en menos de tres años, duplicamos nuestra población a casi 60 mil personas, no tenemos los suficientes recursos para tanta gente. Si los

<sup>33</sup> Verticalidad en el sentido de que existe un Plan Rector al cual todos los planes y programas deben seguir tanto en su visión, como en los lineamientos, objetivos y políticas.

<sup>34</sup> El primer año es de reconocimiento, el segundo año de empezar a aplicar planes y programas, y el tercer año es de despedida (Bautista, López José Luis, Secretario de Obras Públicas y Desarrollo Urbano del municipio de Huehuetoca, 2008).

<sup>35</sup> Éste es un factor relevante en la autorización de Conjuntos Urbanos en el Estado de México: “Los desarrolladores privados tienen una capacidad de influencia importante pues algunos de ellos tienen relación directa con el gobernador Peña Nieto y con la propia responsable de esta secretaría (Villafaña, José Antonio; Responsable de Ventanilla Única de Autorización de Conjuntos Urbanos, Gobierno del Estado de México, 2008).

desarrolladores construyen equipamiento y las viviendas pues eso es lo que exige el CAEM, pero cuando se van nos dejan a miles de habitantes que requieren agua, luz, drenaje y recolección de basura, es decir nos dejan el *problema* cuando se *municipaliza* el conjunto” (Ernesto Luna, Subdirector de Desarrollo Urbano del municipio de Huehuetoca, 13 de abril de 2008).

Por ello, se afirma que municipios como Huehuetoca carecen de una planeación urbana integral y de largo plazo como resultado de:

- a) La falta de coordinación entre los programas de desarrollo urbano estatal y municipal.
- b) La duración de las administraciones públicas municipales.
- c) La falta de profesionalización del personal encargado del desarrollo urbano dentro de su administración pública.

Por ello, desde el seno de la Comisión Estatal de Desarrollo Urbano y Vivienda, el municipio no puede seguir delegando la responsabilidad de la política habitacional al gobierno mexiquense y si bien el cambio experimentado en la política nacional de vivienda, en cuanto a la cantidad de viviendas construidas en los últimos años, responde en gran medida, al acelerado y exitoso fortalecimiento financiero del sector, este desarrollo es necesario vincularlo con otros factores que actúan directamente sobre la vivienda y su entorno urbano. Dentro de esta perspectiva es importante analizar el papel que desempeñan los desarrolladores privados en el crecimiento habitacional del Valle de México.

En Huehuetoca parece existir una confrontación no reconocida por mantener una “cierta” autonomía de las autoridades federales y estatales, principalmente, en la ejecución de aquellas facultades que les otorga el Código Administrativo del Estado de México como lo es el Dictamen de Factibilidad de dotación y prestación de los servicios urbanos. Se debe reconocer que municipios como Huehuetoca están limitados en cuanto a su actuar dentro de la planeación urbana, jurisdicciones como ésta no pueden responder de manera efectiva al rápido crecimiento urbano que se experimenta en su territorio.

Los planes y programas de desarrollo urbano se contraponen muchas veces en sus objetivos e instrumentos ejecutivos. *Ciudad Bicentenario Huehuetoca* es un ejemplo de ello, mientras el gobierno estatal vislumbra a este territorio como un “polo para el flujos

de bienes y mercancías”, el gobierno municipal lucha en muchos de los casos por dar respuesta a necesidades tan básicas como la dotación de servicios. Por otra parte, a pesar de que el Código Administrativo del Estado de México parecía ser un eficaz instrumento de la planeación urbana y del ordenamiento territorial, a siete años de su puesta en marcha se manifiestan una serie de carencias que dificultan su aplicación. Uno de los temas fundamentales que de acuerdo a los testimonios de especialistas y desarrolladores privados requiere mayor atención, es el referente a la construcción y dotación de infraestructura, equipamiento y dotación de servicios urbanos.

#### *4.1.3 Efectos en el financiamiento, construcción, dotación y prestación de los servicios urbanos*

En el caso de la construcción de Conjuntos Urbanos en municipios periféricos con pocos recursos (como Huehuetoca) suelen presentarse algunos conflictos sobre la responsabilidad en el financiamiento, construcción, dotación y prestación de los servicios (carreteras o caminos incluidos) que atraviesan las jurisdicciones políticas, problema que ocurre en la mayoría de los suburbios de las grandes áreas metropolitanas.

En este sentido, hay relativamente poco financiamiento público disponible para la dotación de infraestructura y servicios urbanos (por ejemplo, agua, electricidad, gas, alcantarillado, desazolve). La variación en las regulaciones y el financiamiento lleva a la provisión desigual de servicios por localidad. Es más, el sistema de negociación entre desarrolladores y gobiernos municipales exacerba las desigualdades entre las comunidades ricas y pobres. Las ciudades más ricas con fuerte demanda (medida por una mayor capacidad y voluntad de pagar por las casas) pueden sacar concesiones del desarrollador, algunas veces más allá de los servicios urbanos básicos para incluir escuelas, parques e instalaciones públicas.

Es bajo el número de municipios que cuentan con una reglamentación específica sobre prestación de servicios públicos, aún cuando, de acuerdo al artículo 115 de la Constitución, ésta es su actividad fundamental.<sup>36</sup> No puede olvidarse que de acuerdo al reglamento del Código Administrativo del Estado de México (CAEM), los

---

<sup>36</sup> “Las cifras oficiales apuntan a que en promedio, menos del 50% de los municipios tienen reglamentaciones sobre servicios públicos. La seguridad pública, los panteones y el agua potable son los servicios más reglamentados (62% de los municipios del país), mientras que los rastos, pavimentación y mercados apenas en 35% de los municipios tienen algún tipo de reglamentación. En el resto de las áreas de servicios, la reglamentación es prácticamente inexistente” (Cabrero, 2005: 27).



desarrolladores privados tienen que otorgar al municipio una parte del terreno como donación para la construcción de equipamiento e infraestructura:

“Ellos nos tienen que construir el equipamiento necesario, aunque yo creo que existe un error porque el código establece una relación aritmética para la dotación de éste, es decir por cada 1000 viviendas ellos nos dan una serie de equipamientos como escuelas o parques, pero yo creo que con lo que exige el CAEM, no alcanza” (Entrevista con Bautista, López José Luis, Secretario de Obras Públicas y Desarrollo Urbano del municipio de Huehuetoca, 2008).

Como ya se ha destacado con anterioridad, la Secretaría de Desarrollo Urbano de Huehuetoca encabezada por el Arq. Ernesto Luna pasa por un proceso complicado con algunos desarrolladores privados, que no han cumplido con algunos de los compromisos establecidos en el dictamen de autorización, ante esta situación la dependencia ha negado el dictamen de factibilidad a algunas empresas que ya habían construido Conjuntos Urbanos en Huehuetoca, como es el caso de grupo HOMEX.<sup>37</sup>

“Nosotros en particular, hemos tenido problemas en conjuntos como Santa Teresa imagínate de ese conjunto ya va en la sección 8 autorizada y lo que están haciendo los de HOMEX es construir menos equipamiento del que deben de construir, por eso el gobierno del Estado ha empezado a negar licencias ya concedidas. Aquí precisamente el Conjunto Urbano El Dorado tiene problemas porque Hogares Unión pretendía hacer una alianza con otra constructora y así hacer dos Conjuntos Urbanos, pero construir sólo el equipamiento para uno, como veras esos desarrolladores buscan cualquier falla en la legislación para sacar provecho” (Ernesto Luna, Subdirector de Desarrollo Urbano del municipio de Huehuetoca, 13 de abril de 2008).

En la actualidad, el gobierno municipal de Huehuetoca ha comenzado a negar el *dictamen de factibilidad de servicios urbanos* a un grupo de desarrolladores que no

---

<sup>37</sup> A nivel nacional, de acuerdo a cifras del segundo Censo de Población y Vivienda 2005, el porcentaje de abastecimiento del agua potable era de 83% y el de drenaje de 67%, es evidente que los retos para la administración municipal son muy grandes, particularmente para los municipios pobres en los que por ejemplo, sólo 15% de los mismos puede acercarse a las medias nacionales. Debido a ello, el servicio del agua potable es el que más preocupa a las administraciones municipales (60%), es además al que mayores recursos se le asignan y es considerado el más problemático.

han logrado cumplir con los acuerdos establecidos en el Dictamen de Autorización. Desde la perspectiva municipal, la construcción masiva de Conjuntos Urbanos en Huehuetoca ha significado para el gobierno municipal un reto muy importante, no sólo en cuanto a la dotación de servicios urbanos, sino que a partir de la llegada de miles de pobladores nuevos, el municipio ha tenido que maximizar al máximo sus recursos para atender las demandas de esta nueva población. La autorización de un Conjunto Urbano representa para la mayor parte de los municipios un reto en la medida en que, la cantidad tanto de viviendas como de habitantes rebasa, en la mayor parte de los casos, su capacidad de accionar principalmente en relación a los aspectos financieros y a la prestación de servicios.

Por otra parte, los tres niveles de gobierno han realizado importantes esfuerzos para contar con un sistema de planeación en el ámbito urbano, desarrollando para las principales ciudades del país, sus respectivos Planes de Desarrollo Urbano. Sin embargo, estos instrumentos de planeación, en la mayoría de los casos, no contemplan información básica sobre la disponibilidad de recursos para la dotación de la infraestructura necesaria dirigida a las áreas de crecimiento previstas. Por ello, los trámites de uso de suelo, y en general los relacionados con las autorizaciones para la urbanización, y para los mismos conjuntos habitacionales, se realizan en las áreas de obras públicas y/o desarrollo urbano, de manera desvinculada de las dependencias encargadas de suministrar los servicios básicos (agua, drenaje, y energía eléctrica); generando duplicidades, tiempos excesivos, mayor número de trámites y traslados, y sobre todo, en ocasiones generando que se autoricen proyectos habitacionales, en áreas que posteriormente provocarán dificultades para el suministro de dichos servicios por parte del municipio.

La producción de vivienda, en lo que se refiere al proceso de transformar todos los insumos para su edificación, requiere de una serie de trámites, que generan costos y tiempos durante la construcción. En este sentido, desde principios de la década de los noventa, los gobiernos federal, estatal y municipal han desarrollado esfuerzos, para reducir el número de trámites, sus tiempos y costos relacionados con la producción de vivienda, como mecanismo para fomentar la construcción de vivienda, principalmente de interés social y popular.

En la actualidad todavía hay muchos lugares de la república que ni siquiera tienen normas en materia de construcción de Conjuntos Urbanos. El Reglamento Único es un tema fundamental que debe abordarse a la brevedad. Es importante resaltar que el Código Administrativo del Estado de México establece que no puede construirse

vivienda sin el equipamiento necesario. Sin embargo, no todos los estados lo reglamentan:

“HOMEX trabaja en 34 ciudades de 21 entidades, y en la mayoría de ellas no se pide equipamiento. El equipamiento implica sólo entre el 1.5% y 2% del terreno y el único agente que puede proveerlo es el que hace la vivienda. Éste es un tema nacional, porque estamos creando caseríos sin servicios que ya generan un grave problema en numerosas ciudades del país” (Entrevista con el Ing. Marco González Ríos, representante de gestoría urbana de HOMEX, Huehuetoca).

En el caso del municipio, el inusitado crecimiento habitacional ha puesto en tela de juicio la eficacia y la eficiencia de los instrumentos normativos relativos a los Conjuntos Urbanos, principalmente en temas como la construcción y dotación de los servicios urbanos. En este sentido, los representantes de los desarrolladores entrevistados considera que es necesario encontrar mecanismos para clasificar los conceptos que son generalizables para simplificar los procesos constructivos, y de esta manera constituir un marco normativo nacional.

“Han sido pocos los avances por las diferencias entre las perspectivas por un lado SEDESOL, por otro los arquitectos, promotores y diseñadores, y finalmente de los agentes financieros. Falta un esfuerzo nacional ya que de lo contrario, a través de los años, vamos a seguir con un casa regular por cada tres irregulares que se producen. Será difícil construir viviendas económicas en provincia si no contamos con financiamiento para los servicios. (Entrevista con Hernández, Guillermo, Coordinador de proyectos habitacionales de URBI zona – norte, Huehuetoca, 2008).

Como ya se ha expuesto, una de las principales demandas no sólo de los constructores que trabajan en Huehuetoca, sino de muchos desarrolladores del país es la necesidad de contar con un reglamento de construcciones único, esto significa normar las áreas de donación y los equipamientos para unificar su provisión en el país. En la actualidad encontramos, por ejemplo que en el Estado de México se exageran los requerimientos de equipamientos (lo que no significa que en la realidad el equipamiento construido sea suficiente), mientras que en Guerrero no se pide absolutamente nada.

Otro de los grandes temas referentes a la construcción y dotación de servicios y equipamientos urbanos, es aquella referente a su tipo y calidad, es decir en la mayor parte de estos asentamientos humanos sólo se construyen equipamientos para atender a un sector de la población y a cierto tipo de necesidades principalmente las referentes a la recreación y esparcimiento.

Para el maestro Alfonso Rivas (2008) una de las principales carencias del Código Administrativo del Estado de México es la de sólo exigir equipamiento educativo y cultural básico, es decir, no se construyen instalaciones educativas enfocadas a la educación media superior y superior, así como tampoco se constituyen equipamientos culturales como teatros o bibliotecas de buena calidad.

“La normativa urbana referente a los Conjuntos Urbanos se constituye bajo la visión de hacer solamente vivienda, por ejemplo Tecámac o Ixtapaluca, donde se construyen sólo islas de ciudades, pero no se dota a estos espacios de los lugares necesarios para que los habitantes logren desarrollar una calidad de vida integral. Se construye vivienda, pero no se construyen espacios como cines, teatros etcétera. Es decir, aquellos espacios que doten a los individuos de lo que yo llamo habitabilidad urbana, entendida como la dotación que espacios que logren hacer de las ciudades verdaderos espacios para el desarrollo integral de las personas y sus familias” (Entrevista con Alfonso Rivas, Profesor-Investigador de la UAM-Azcapotzalco, noviembre del 2008).

Huehuetoca no escapa a esta situación, en voz de la misma población, una de las principales necesidades es la construcción de instalaciones educativas que atiendan a los sectores medio superior y superior:

*A partir de que forman parte del municipio, pues necesitan más cosas, por ejemplo creo que las cosas que han mejorado es que se han construido más escuelas, pero sí me preocupa que sólo se construyan secundarias y primarias, y la verdad necesitamos más preparatorias y una universidad, porque [de] eso no hay. Otra cosa que estamos buscando y gestionando es una clínica del IMSS, yo creo que el municipio sí le ha puesto más atención a todos, por ejemplo las despensas también se les está entregando a los fraccionamientos, la última vez se nos dijo que para Salitrillo eran*

*500 dispensas, pero el encargado de entregarlas nos dijo que a partir de este día se le iban a entregar la mitad a los de Santa Teresa* (Testimonio de Felicitas Rodríguez, habitante de la comunidad del Salitrillo, abril del 2009).

Otra de las grandes peticiones de la población de Huehuetoca y de muchos otros municipios del Valle de México, es la construcción de instalaciones médicas, no sólo clínicas de medicina preventiva, sino hospitales generales que atiendan a los derechohabientes de esos municipios. Como ya se ha analizado, el CAEM establece la necesidad de equipamiento, infraestructura y servicios urbanos a partir de una formula aritmética. Es decir, por cada 1000 viviendas construidas el desarrollador tiene que dotar la serie de equipamientos que la población residente necesita.

La construcción y dotación de equipamiento, infraestructura y prestación de los servicios urbanos es quizá, el tema más importante para las autoridades municipales y los desarrolladores de vivienda en el país. Responsabilidad, compromiso, necesidad o facultad son sólo algunos de los adjetivos que contiene el CAEM cuando se refiere al equipamiento o infraestructura (Foto 4.1).

Como puede observarse, el problema no sólo se sitúa en saber cuántas escuelas o redes de agua potable se deben construir, sino determinar quién prestará ese servicio después de que el fraccionador entregue el conjunto y éste se municipalice.

En el caso del equipamiento educativo de nivel medio superior y superior, el problema no se soluciona con construir nuevas instalaciones, sino que resulta muy conflictiva su futura administración. El Estado de México es una única entidad del país que paga el sueldo de sus maestros, lo que significa que el 50% del presupuesto estatal se destina a este sector. Además, a pesar de que existe la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM), y que en los últimos años se han construido una serie de Institutos Tecnológicos, la demanda sigue superando a la oferta. La construcción de hospitales generales en municipios como Huehuetoca tampoco es un asunto fácil, pues los institutos de seguridad social como el IMSS o el ISSSTE presentan graves crisis financieras, lo que dificulta la construcción de nuevas instalaciones.

La mayor parte de toda esta infraestructura requiere de una gran cantidad de recursos, que municipios como Huehuetoca carecen, y al mismo tiempo son obras que sólo los desarrolladores pueden llevar cabo. Así, es evidente que, otro de los grandes efectos de los Conjuntos Urbanos se refleja directamente en la estructura financiera de

municipios como Huehuetoca, carentes de suficientes recursos para adaptarse al rápido crecimiento urbano que experimenta su territorio.



**Foto 4.1. Gobierno municipal de Ecatepec exigiendo el cumplimiento de la construcción de obras de equipamiento ( Foto: Iván Godínez, 2008)**

#### *4.1.4 Efectos en las finanzas municipales.*

Los municipios dependen en gran medida de las transferencias federales. En la mayoría de los casos, los Gobiernos locales no sólo requieren de las participaciones y aportaciones federales para mantener un grado importante de inversión en obra pública, sino también para dar viabilidad a sus administraciones e incluso cumplir sus obligaciones laborales y administrativas mínimas. Así, tenemos que en términos generales, la capacidad de inversión local está determinada casi en un 100% por los recursos federales, mientras que el gasto corriente,<sup>38</sup> también se encuentra supeditado a legislación, políticas, fórmulas y criterios de asignación de recursos que se ubican más allá del ámbito de competencia municipal.

Bajo este esquema, se puede deducir que los municipios se encuentran en un marco de alta vulnerabilidad financiera, ya que carecen de control alguno sobre las variables que inciden en los montos de recursos que les son asignados anualmente. Si bien en las últimas décadas diversas reformas a la Ley de Coordinación Fiscal han otorgado mayor certidumbre a los municipios sobre la conformación de los montos y mecanismos de distribución de las transferencias federales, al reducir los espacios de discrecionalidad en la asignación de los recursos y establecer diversas medidas de

<sup>38</sup> Erogación que realiza el sector público y que no tiene como contrapartida la creación de un activo, sino que constituye un acto de consumo; esto es, los gastos que se destinan a la contratación de los recursos humanos y a la compra de los bienes y servicios necesarios para el desarrollo propio de las funciones administrativas.

transparencia en el proceso, las finanzas locales permanecen vinculadas al comportamiento de variables como el precio del petróleo, la recaudación federal, así como a los ciclos económicos nacional e internacional.

Sin embargo, cuando el ritmo de crecimiento de la economía nacional es positivo no necesariamente se tiene el mismo efecto en la economía local. El crecimiento y desarrollo de las finanzas federales depende de diversos factores, entre los que quizá el más importante sea la capacidad de recaudación y captación de todos los órdenes de gobierno.

Si una economía local va bien, no necesariamente el Gobierno municipal contará con más recursos para atender, regular y potenciar su crecimiento económico. Es más, en algunos casos, el crecimiento económico regional o local se traduce en más problemas que beneficios para la administración municipal, ya que puede generar un incremento importante en la demanda de servicios públicos, crecimiento urbano y asuntos de seguridad pública muy difíciles de atender.

Este fenómeno no es meramente teórico. Basta observar los problemas de urbanización y de seguridad pública que se presentan en muchas ciudades y municipios de México. A diferencia de lo que sucede en otros países, en los municipios donde se presentan altas tasas de crecimiento económico, no se incrementan en la misma proporción los ingresos locales, lo que genera una desvinculación entre la demanda por servicios y la capacidad municipal para proveerlos. De esta forma, se abre una brecha financiera que por lo regular es atemperada con recursos estatales o federales. Entonces tenemos que muchas veces “conviene” tener una economía municipal con niveles de crecimiento bajo para mantener en control el crecimiento del gasto, a partir del incremento de necesidades de servicios públicos.

Además de las capacidades limitadas para financiar y potenciar el crecimiento económico local, otras implicaciones de la alta dependencia financiera de los municipios respecto a las transferencias federales se refieren a la falta de mecanismos e incentivos para planificar a mediano plazo, para establecer esquemas de modernización administrativa, fortalecer la recaudación de ingresos propios y generar políticas públicas específicas para el entorno local.

A estos elementos debemos agregar el hecho de que una parte importante de las transferencias federales –concretamente el Ramo 33-<sup>39</sup> establecen etiquetas de gasto específicas, que no necesariamente corresponderán con las prioridades y necesidades más apremiantes de determinado municipio. Por lo tanto, es clara la dificultad que tiene un Gobierno local altamente dependiente de los recursos federales, para desarrollar políticas y programas propios que atiendan las características específicas de la localidad, ya que la ley establece la obligación de destinar las aportaciones a las etiquetas establecidas en la misma.

Así pues, se tiene que la forma en que las transferencias federales se encuentran estructuradas no genera incentivos para el desarrollo local ni para el fortalecimiento de las finanzas municipales. En la actualidad existen diversas alternativas para revertir esta tendencia de creciente dependencia financiera de los Gobiernos municipales, entre las que destaca la reformulación del sistema de impuestos municipales, como es el caso del cobro del impuesto predial.

Una clave importante para entender esta problemática se encuentra en las fórmulas de distribución de los recursos. En general, los estados y los municipios se quejan de las fórmulas de participaciones y aportaciones, aunque no se sabe con certeza cuáles son las alternativas de solución. De manera simplista, sabemos que a algunos municipios les conviene la asignación de los recursos de acuerdo a criterios de pobreza, a otros por dinamismo económico o número de habitantes, por tamaño de territorio, mientras que para otros lo ideal es que los esquemas de distribución no cambien del todo. Antes que nada, es importante conocer las opciones que existen para construir una fórmula de distribución de transferencias. Existen cinco criterios principales que pueden utilizarse para repartir recursos entre municipios:

1. *Criterios resarcitorios*: son las fórmulas o mecanismos de distribución que toman en cuenta el nivel de recaudación o el dinamismo y las características de una economía local para distribuir las transferencias. Se trata de “resarcir” lo que cada estado o municipio aporta a la hacienda, a la economía nacional o estatal, y por tanto, el territorio que “aporta más” a las arcas nacionales o estatales, recibe más recursos y viceversa. También se considera como resarcitorio, el esquema de distribución que considera los costos que tiene un

---

<sup>39</sup> El ramo presupuestal 33 del Gobierno Federal agrupa diversos Fondos de Aportaciones que se distribuyen a los estados y municipios, cuya distribución y administración se apega a un calendario determinado por la Federación al principio de cada Ejercicio Presupuestal. La regulación de este ramo está determinada por el Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF).



municipio que asumir como parte de su desarrollo económico, como vialidades o tránsito vehicular. De ahí que se pueda decir que las transferencias federales distribuidas bajo criterios resarcitorios favorecen más a los estados y municipios “ricos”, donde se recauda más y se tienen economías más dinámicas.

2. *Criterios distributivos*: son las fórmulas o mecanismos de distribución que toman en cuenta criterios demográficos o territoriales para asignar las transferencias federales. Se trata de fórmulas que asignan más recursos a los municipios más poblados, o a los que tienen un territorio más grande. Incluso pueden existir fórmulas que tomen en cuenta una combinación de ambos criterios en indicadores como el de densidad poblacional. El supuesto detrás de los criterios distributivos es que donde hay más población, se requieren más recursos para atender las demandas de la ciudadanía; en el mismo sentido, los municipios con territorios más grandes, necesitan más recursos para urbanizar y dotar de servicios públicos a las distintas localidades que lo componen. Estos criterios favorecen a los estados y municipios con el mayor número de habitantes y con mayor extensión territorial.
3. *Criterios compensatorios*: son las fórmulas y mecanismos de distribución que toman en cuenta el nivel de rezago, marginación o pobreza como criterio para asignar las transferencias federales. Son fórmulas que asignan más recursos a los estados o municipios que tienen mayores índices de marginación, pobreza, rezago en infraestructura, o cualquier otro elemento que ponga en evidencia su mayor condición de vulnerabilidad. Con estos esquemas de distribución, se trata de “compensar” a los estados y municipios con más rezagos, de forma que se reduzca la brecha entre los de mayor y menor desarrollo. Este tipo de fórmulas favorecen a los estados y municipios con mayores niveles de pobreza y marginación.
4. *Criterios históricos o inerciales*: son los que toman en cuenta los montos distribuidos en años pasados para asignar los recursos en el ejercicio fiscal presente. En algunos casos, los montos pueden actualizarse a partir de la inflación para darle un valor en términos reales al monto, o también puede establecerse un fondo de transferencia “de garantía”, para asegurar a los estados y municipios que van a tener al menos la misma proporción de recursos que el año pasado. Estos criterios no toman en cuenta ninguna característica del municipio para distribuir los recursos; simplemente se asignan en los porcentajes que se ha hecho en años anteriores. Estos criterios

favorecen a los estados y municipios que recibieron una mayor proporción de recursos en ejercicios fiscales pasados.

5. *Criterios de avance programático*: son los que consideran el grado de avance, cumplimiento u obtención de metas establecidas en programas, convenios o estrategias específicas para asignar los mayores montos de transferencias. De esta forma, los estados y municipios que se beneficiarían de este criterio son los que estén en las mejores condiciones y tengan más capacidades para tener un buen desempeño en un programa específico.

De acuerdo a un análisis realizado por el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal de la Secretaría de Gobernación, “de las 31 fórmulas estatales de distribución de participaciones federales a los municipios, predomina el criterio inercial en la distribución de los recursos federales” (SEGOB, 2007). Hay una razón “buena” y otra “mala” para que se presente este fenómeno. La razón buena es que al asignar los mismos recursos que en años anteriores, se otorga mayor certidumbre a los municipios sobre el monto que tendrán disponible para los años subsecuentes. La razón mala, es que al distribuir los recursos en los mismos montos no se generan incentivos para la mejora institucional ni para el desarrollo local, es decir, independientemente de los resultados de una administración, ésta seguirá recibiendo los mismos recursos que en años anteriores. Si bien con los criterios inerciales se evitan conflictos políticos que pudieran surgir entre municipios que demandan fórmulas de distribución contrapuestas, lo cierto es que con los criterios inerciales se pierde gran parte de la utilidad de los fondos de transferencias federales, como política pública para incentivar el desarrollo y el fortalecimiento institucional local.

Quizás una buena alternativa para estructurar las fórmulas de distribución estatales es establecer un monto mínimo bajo criterios inerciales, de tal manera que no se ponga en riesgo la viabilidad de la administración municipal. Sin embargo, los incrementos de las participaciones e incluso un porcentaje creciente del monto base debería distribuirse bajo criterios eminentemente resarcitorios de forma que se premie al municipio más competitivo, al que más recauda y al que más aporta a la economía estatal. Los criterios compensatorios y distributivos deberán evitarse en la medida de lo posible, ya que las fórmulas federales del Ramo 33 ya los contemplan. Si las participaciones se distribuyeran bajo dichos criterios, se duplicarían en cierta medida las fórmulas de distribución y se castigaría a los municipios que fortalecen sus ingresos propios o que generan desarrollo económico. De cualquier manera, si se considera necesario establecer criterios compensatorios, sería recomendable

establecer términos temporales definidos, de forma que se incentive un gasto eficaz (reducir los niveles de marginación), y no se genere “una beca” permanente para los territorios más marginados.

Las fórmulas de distribución de recursos “no son solamente un mecanismo para asignar recursos, sino también una herramienta clave de políticas públicas federalistas” (Bárcenas, 2007: 75). Con las fórmulas adecuadas se puede incentivar la modernización institucional, la transparencia, el incremento de los ingresos propios municipales y, sobre todo, se puede impulsar el desarrollo local. De cualquier forma, por muy buenas fórmulas que existan, lo ideal no es que los Gobiernos locales dependan en gran medida de las transferencias. Por el contrario, se deberá encontrar un equilibrio entre la autonomía financiera de los municipios, de forma que cada Gobierno local pueda diseñar e implementar políticas y programas adecuados para sus características, y la necesidad de reducir la brecha entre los municipios de mayor y menor desarrollo, tarea que sólo puede ser llevada a cabo desde el Gobierno federal. Las transferencias sirven para ambas cosas: impulsar la competitividad local y buscar la equidad interregional.

Generalmente la atención del federalismo fiscal, en su vertiente de transferencias, se enfoca a las fórmulas federales. Muy pocos son los análisis y debates que se centran en las fórmulas estatales que finalmente son las que determinan los montos de participaciones federales que le corresponden a cada municipio. Es importante que, bajo ejercicios participativos, los Gobiernos estatales incluyan a los municipios en la discusión de fórmulas de participaciones que clarifiquen los incentivos para los Gobiernos locales, de forma que se impulse la competitividad regional, y se apoye más a los municipios que más lo necesiten.

## **4.2 Los Conjuntos Urbanos y los impuestos municipales**

En cada autorización de un Conjunto Urbano el municipio recibe una serie de recursos provenientes del pago de los respectivos impuestos, entre los que se pueden mencionar:

- A)** Los impuestos por la supervisión de las obras de urbanización, equipamiento y, en su caso, de infraestructura primaria de Conjuntos Urbanos se pagarán derechos al estado, equivalentes al 2% sobre el monto total del presupuesto aprobado, a costo directo, de las obras de urbanización. En el caso de que no se hayan concluido las obras de urbanización del Conjunto Urbano dentro del

plazo fijado en la autorización correspondiente y se conceda prórroga, se pagara el 2% adicional sobre el importe del presupuesto aprobado, a costo directo, de las obras a ejecutar en el período de vigencia de la prórroga. Tratándose de Conjuntos Urbanos habitacionales social progresivos, de interés social y popular, los derechos se causarán a una tasa del 1%.

**B)** El impuesto sobre Conjuntos Urbanos, cuya base gravable y cuota se determinarán conforme al tipo de conjunto habitacional que en el proyecto presentado se pretende edificar (Cuadro 4.1).

**Cuadro 4.1. Número de Salarios Mínimos Generales Diarios de la Zona Económica o Área Geográfica que corresponda.<sup>40</sup>**

<i>Tipo de Conjunto Urbano</i>		<i>Grupos</i>	
		<i>A</i>	<i>B</i>
Habitacional Social Progresiva	Por vivienda	3.5	3.0
Habitacional de Interés Social	Por vivienda	14.0	9.5
Habitacional Popular	Por vivienda	21.0	15.5
Habitacional Medio	Por vivienda	30.0	22.5
Habitacional Residencial	Por vivienda	50.0	35.0
Habitacional Residencial Alto y Campestre	Por vivienda	121.70	101.40
Industrial, Agroindustrial, Abasto, Comercio y Servicios	Por cada 1,000 m2. de superficie vendible	179.85	105.73

Fuente: [www.edomex.gob.mx](http://www.edomex.gob.mx)

La *vivienda social progresiva* es aquella cuyo valor al término de la construcción o adquisición no exceda de 55,000 unidades de inversión (udi's); la *vivienda de interés social*, entre 55,001 y 71,500 udi's; la *vivienda popular*, entre 71,501 y 104,500 udi's; la *vivienda media*, entre 104,501 y 296,000 udi,s; la *vivienda residencial*, entre 296,001 y 492,000 udi's; y la *vivienda residencial alto y campestre*, la que exceda de 492,001 udi's.

En el caso de que las leyes federales incrementen o disminuyan los montos asignados, se deberá estar a lo dispuesto en esas disposiciones legales. Cuando en las autorizaciones de los Conjuntos Urbanos se incluyan lotes para usos comerciales o de servicios, se pagara adicionalmente por cada 100 metros cuadrados. De superficie

<sup>40</sup> Para los efectos de este impuesto, los municipios del Estado se clasifican en: **Grupo A:** Atizapán de Zaragoza, Coacalco de Berriozabal, Cuautitlán, Cuautitlán Izcalli, Chalco, Chiconcuac, Chimalhuacan, Ecatepec de Morelos, Huixquilucan, Ixtapaluca, La Paz, Lerma, Melchor Ocampo, Metepec, Naucalpan de Juárez, Nezahualcóyotl, Nicolás Romero, Ocoyoacac, San Mateo Atenco, Toluca, Tepetzotlán, Texcoco, Tlalnepantla de Baz, Tultitlán y Valle de Chalco Solidaridad. **Grupo B:** Comprende los municipios no incluidos en el grupo A.

vendible para estos usos del suelo, una cuota equivalente a 25.03 días de salario mínimo general vigente del área geográfica que corresponda.

Tratándose de Conjuntos Urbanos que incluyan superficies con espacios destinados para actividades recreativas o deportivas, se pagará adicionalmente una cuota equivalente a 8.30 días de salario mínimo general vigente del área geográfica que corresponda, por cada 1,000 metros cuadrados de la superficie dedicada a las actividades mencionadas. Los montos anteriormente indicados, se pagarán ante la tesorería municipal correspondiente, dentro de los noventa días siguientes contados a partir de la fecha de publicación del acuerdo de autorización del Conjunto Urbano en el Periódico Oficial Gaceta del Gobierno.

**C)** Por el control para el establecimiento del sistema de agua potable y alcantarillado del Conjunto Urbano, se pagarán derechos al municipio respectivo conforme a las siguientes tarifas:

a) *Agua potable*: por metro cuadrado de área a desarrollar, incluyendo área de servicio (Cuadro 4.2).

**Cuadro 4.2. Costo del establecimiento del agua potable en el Estado de México.**

<b>Grupos de Municipios</b>					
	<b>Tipo de Conjunto Urbano</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>
Establecimiento de agua potable (por número de salarios mínimos diarios)	- Interés Social	0.0575	0.0495	0.0420	0.0350
	- Popular	0.0632	0.0544	0.0462	0.0385
	- Medio	0.0747	0.0643	0.0546	0.0455
	- Residencial	0.1035	0.0891	0.0756	0.0630
	- Residencial Alto y Campestre	0.1265	0.1089	0.0924	0.0770
El tipo Social Progresivo no causa impuesto.	- Industrial, Agroindustrial, Abasto, Comercio y Servicios	0.2300	0.1980	0.1680	0.1400

Fuente: [www.edomex.gob.mx](http://www.edomex.gob.mx)

b) *Alcantarillado*: por metro cuadrado de área a desarrollar, incluyendo área de servicio (Cuadro 4.3)

**Cuadro 4.3. Costo de la conexión al alcantarillado en el Estado de México.**

<b>Grupos de Municipios</b>					
	<b>Tipo de Conjunto Urbano</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>
Establecimiento de alcantarillado  (por número de salarios mínimos diarios)	- Interés Social	0.0517	0.0445	0.0378	0.0315
	- Popular	0.0575	0.0495	0.0420	0.0350
	- Res. Medio	0.0690	0.0594	0.0504	0.0420
	- Residencial	0.0920	0.0792	0.0672	0.0560
	- Res. Alto y Campestre	0.1150	0.0990	0.0840	0.0700
El tipo Social Progresivo no causa impuesto.	- Industrial, Agroindustrial, Abasto, Comercio y Servicios	0.1725	0.1485	0.1260	0.1050

Fuente: [www.edomex.gob.mx](http://www.edomex.gob.mx)

Para efectos de la aplicación de las tarifas previstas para el pago de estos derechos, los municipios se han agrupado tomando en cuenta su posición con respecto a su ubicación con respecto a la Zona Metropolitana del Valle de México de la siguiente manera:

*Grupo 1.* Atizapán de Zaragoza, Coacalco de Berrizabal, Cuautitlán, Cuautitlán Izcalli, Ecatepec de Morelos, Huixquilucan, Ixtapaluca, la Paz, Lerma, Metepec, Naucalpan de Juárez, Nezahualcóyotl, Nicolás Romero, Tepetzotlán, Tlalnepantla de Baz, Toluca y Tultitlán.

*Grupo 2.* Acolman, Atlacomulco, Chalco, Chicoloapan, Chiconcuac, Chimalhuacán, Huehuetoca, Nextlalpan, Ocoyoacac, San Mateo Atenco, Tecámac, Teotihuacan, Texcoco, Tianguistenco, Tultepec, Valle de Chalco Solidaridad, Xonacatlán, Zinacantepec y Zumpango.

*Grupo 3.* Almoloya de Juárez, Amecameca, Apaxco, Atenco, Atlautla, Calimaya, Capulhuac, Chiautla, Coyotepec, Hueypoxtla, Ixtapan de la Sal, Ixtlahuaca, Xalatlaco, Jaltenco, Jilotepec, Jocotitlán, Melchor Ocampo, Otumba, Oztolotepec, San Martín de las Pirámides, Temoaya, Tenancingo, Tenango del Valle, Teoloyucan, Tepetlaoxtoc, Tequixquiac, Tezoyuca, Tlalmanalco, Tonanitla y Valle de Bravo.

*Grupo 4.* Comprenderá el resto de los municipios del estado no incluidos en los tres grupos anteriores.

Los montos anteriormente indicados, se pagarán ante la Tesorería Municipal correspondiente, dentro de los noventa días siguientes contados a partir de la fecha de publicación del acuerdo de autorización del Conjunto Urbano en el Periódico Oficial Gaceta del Gobierno.

### 4.3 Las finanzas públicas de Huehuetoca

Las cifras oficiales indican que el municipio de Huehuetoca trabajó en 2008 con un presupuesto cercano a los 47 millones de pesos, cifra que de acuerdo al Secretario de Finanzas “es un presupuesto para una población de 50,000 habitantes, mientras que en el municipio ya contamos con más de 150,000 personas” (Entrevista con Monterrubio, 2009).<sup>41</sup>

**Cuadro 4.4. Deuda del Municipio de Huehuetoca, 2008**

<i>Adeudo</i>	<i>Cantidad</i>	<i>Concepto</i>		
Proveedores	1 millón 539 mil 218 pesos	Adquisición de bienes y servicios		
Acreedores Diversos	54 millones 989 mil 752 pesos	Adeudo con Luz y Fuerza del Centro	5 millones 518 mil 653 pesos de la administración actual	2 millones 502 mil 311 pesos de las administraciones anteriores
Comisión de Agua del Estado de México (CAEM)	10 millones 240 mil 927 pesos del ejercicio (2007-2008)	36 millones 279 mil 964 pesos de administraciones anteriores		
Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios (ISSEMyM)	333 mil 471 pesos y otros acreedores por 114 mil 426 pesos.			

Fuente: [www.edomex.gob.mx](http://www.edomex.gob.mx)

Para el ejercicio 2008, el Municipio presentó problemas graves de liquidez ya que sólo contó con 0.28 pesos para hacer frente a cada peso de sus obligaciones contraídas a corto plazo. La variación de esta cuenta entre el ejercicio anterior y 2007 respectivamente se debió principalmente a que no se depositaron en tiempo y forma las Participaciones Federales y Estatales.

<sup>41</sup> La gran mayoría de los municipios del país tienen un Tesorero Municipal, sin embargo, sólo 39% del total cuenta además con un área de Oficialía Mayor o equivalente, es decir que en más de un 60% de los casos, no se tiene en la estructura administrativa un área responsable de supervisar y planear el ejercicio del gasto.

La deuda del Municipio asciende a 58 millones 844 mil 858 pesos (Cuadro 4.4). Los ingresos recaudados en el ejercicio fueron del orden de 97 millones 980 mil 935 pesos, cantidad inferior a la presupuestada en 4 millones 715 mil 486 pesos, debido principalmente a que en aportaciones observó un decremento de 13 millones 541 mil 513 pesos con relación a lo esperado, así como el sobreejercicio en el concepto de Derechos por 4 millones 577 mil 121 pesos e Impuestos por 1 millón 350 mil 331 pesos.

Así mismo, se observó un incremento recaudatorio de 16 millones 945 mil 195 pesos, respecto a lo recaudado en el ejercicio 2007, que en términos porcentuales representa el 20.9 por ciento. El concepto de mayor índice recaudatorio fueron las Participaciones Federales y Estatales con una captación de 49 millones 935 mil 513 pesos, observando un incremento de 2 millones 957 mil 177 pesos, con relación a lo previsto. El Municipio de Huehuetoca durante el ejercicio de 2008 equilibró sus Ingresos Propios con el 48.2 por ciento y Participaciones Federales y Estatales con una aportación del 51.0 por ciento y Otros Ingresos y Financiamientos con el 0.8 por ciento.

Como puede observarse, el municipio de Huehuetoca sigue obteniendo la mayor parte de sus recursos de las aportaciones federales, situación que obliga a la actual administración a buscar nuevos mecanismos de recaudación de impuestos. En este sentido, la llegada de miles de nuevos habitantes pareciera ser una excelente solución ante la falta de recursos propios.

De acuerdo a Jesús Aguilera (2008) “muchos municipios aprueban la construcción de conjuntos urbanos en sus municipios como una forma de obtener más recursos del gobierno federal”. Dicha evaluación se realiza sin valorar los otros factores que conlleva la construcción de Conjuntos Urbanos en municipios con características rurales, resultado de la presión demográfica de éstos, como lo son la dotación de agua, la energía eléctrica y la recolección de basura.

El maestro Alfonso Rivas (2008) coincide con esta apreciación al señalar que “algunos municipios del país permiten la construcción de Conjuntos Urbanos en sus territorios con la esperanza de que esto signifique para ellos más recursos”, es decir muchos gobiernos locales recurren al principio “distributivo” de aportaciones federales como una forma de obtener más recursos, desafortunadamente estos recursos se reparten de acuerdo a las cifras población oficiales, las cuales se obtienen a partir de los datos que proporciona el Instituto Nacional de Estadística



Geografía (INEGI), pero éstos se actualizan sólo con los nuevos Censos y Conteos de Población, lo que significa que municipios como Huehuetoca trabajan con datos que no corresponden a su realidad. Es decir, aquella población que llegó al municipio en los periodos intercensales no es contemplada por el gobierno federal en la asignación de estos recursos:

*los desarrolladores privados cumplen con todas sus responsabilidades fiscales tanto con el gobierno estatal como municipal, como son, los impuestos por revisión de obra por cada vivienda construida, por la conexión del agua y la construcción de la red de drenaje. En caso de lo que no lo hicieran, no se les aprobaría su proyecto* (Entrevista a Lenin Monterrubio, Secretario de Finanzas del municipio de Huehuetoca, 2009).

La construcción de Conjuntos Urbanos en Huehuetoca tiene un impacto directo en las finanzas municipales. Desafortunadamente para éste y muchos municipios del país, los recursos recibidos y recabados resultan insuficientes para afrontar las nuevas necesidades que enfrentan sus jurisdicciones.

De acuerdo a los testimonios recogidos, los esquemas actuales de recaudación de impuestos se obstaculizan en la medida en que, municipios como Huehuetoca no cuentan con una base de datos actualizada de sus contribuyentes, principalmente en cuanto al cobro del impuesto predial. El constante crecimiento urbano (regular e irregular) que enfrenta este municipio, no ha permitido que hasta el momento se logre hacer un registro oportuno del número total de viviendas y del tamaño de los lotes y predios:

*Las condiciones en las que trabajamos no nos permite cobrar mejor los impuestos: uno; los recursos que nos llegan del gobierno federal muchas veces no queda muy claro cómo fueron calculados, y dos; no tenemos una base actualizada de cuántas viviendas tenemos en el municipio, con tanta nueva vivienda no lo podemos calcular. Con los conjuntos urbanos no tenemos problema pues desde el proyecto sabemos dónde van a ubicarse esas viviendas y su tamaño, pero las viviendas de tipo irregular, no sabemos dónde están y cuánto miden esos lotes* (Entrevista con Lenin Monterrubio, Secretario de Finanzas del municipio de Huehuetoca, 2009).

Para cualquier municipio del país, el aumento de su población significa mayor necesidad de recursos, Huehuetoca no es ajeno esa situación: la duplicación de su población en menos de 5 años ha traído consigo una serie de nuevas necesidades para las cuales el municipio no estaba económicamente preparado.

*Desafortunadamente para municipios como el nuestro, no son suficientes los recursos que podemos recaudar, las aportaciones federales no contemplan a toda la población que está llegando, y como ya te dije, para este 2008 trabajamos con un presupuesto para 50,000 personas, mientras que de acuerdo a nuestras propias cifras, ya tenemos 150,000 habitantes, lo que significa que por cada peso que nos mandan para una persona, lo tenemos que dividir entre tres* (Entrevista con Lenin Monterrubio, Secretario de Finanzas del municipio de Huehuetoca, 2009).

Ante este panorama, muchos municipios del país están buscando nuevas fórmulas para el cobro de impuestos. Ejemplo de ello es el municipio de Tecámac donde a partir de este año se empezará a cobrar en algunos Conjuntos Urbanos el impuestos predial e hipoteca en una sola exhibición.<sup>42</sup> Podemos afirmar que en el caso del municipio de Huehuetoca, el cobro del impuesto predial no representa una fuente importante de ingresos, ya que para el 2008 sólo lograron recaudarse 12 millones de pesos, 4 millones de pesos más con respecto al año anterior.

Por otra parte y como se había establecido, los recursos federales siguen funcionando como la principal fuente de ingresos de la mayor parte de los municipios del país. En este sentido resulta evidente que la “etiquetación” de los recursos federales provenientes del ramo 28 y 33 es una medida eficiente para evitar el mal uso de los recursos.

La realidad financiera para municipios como Huehuetoca no es muy alentadora, el constante crecimiento urbano y demográfico de estas jurisdicciones impone nuevos

---

<sup>42</sup> Tecámac se convirtió en el primer municipio del país que podrá incrementar la recaudación de impuestos, a través del cobro en una sola exhibición del predial e hipoteca a los propietarios de vivienda en conjuntos urbanos. Para tal efecto, el alcalde Octavio Germán Olivares signó un convenio con la hipotecaria Su Casita en las instalaciones de Grupo SADASI, ubicadas en el conjunto Los Héroes de esta localidad. Los adquirientes de vivienda pagarán su mensualidad y una cantidad adicional por concepto del impuesto en una sola exhibición; la hipotecaria separará las cuentas y entregará los recursos correspondientes al gobierno local. (González, [www.eluniversalonline](http://www.eluniversalonline): 23 de enero de 2009).

retos, a los cuales dichas administraciones no se encuentran listas para afrontar. Los Conjuntos Urbanos han demostrado que los municipios del Valle de México no tienen las condiciones normativas, financieras ni administrativas para poder atender y regular de forma eficiente a los nuevos habitantes de su municipio.

En el aspecto normativo, a pesar de que las autoridades de los tres niveles de gobierno han maximizado los requisitos para aprobar los proyectos relativos a los Conjuntos Urbanos, siguen existiendo temas pendientes que requieren mayor vigilancia. Entre estos temas, quizá el más importante es el relativo a la construcción y dotación del equipamiento, infraestructura y servicios urbanos que el desarrollo habitacional requiere. Situación que en muchos municipios se vuelve una cuestión de disputa entre autoridades municipales y desarrolladores.

Por otra parte, los municipios ven afectada su capacidad de planeación territorial ante proyectos como las “Ciudades Bicentenario”, no sólo porque se contraponen los intereses del gobierno federal y estatal. Si bien el municipio exige respeto a la autonomía en sus decisiones dentro de su jurisdicción, su visión es temporal, ya que cada periodo de gobierno se impone una perspectiva diferente sobre su territorio que sólo dura tres años. Mientras que los intereses del gobierno federal y estatal son a mayor largo de plazo.

En términos financieros los municipios cuentan con pocos recursos, los cuales tienen que maximizarse para poder atender las necesidades de toda su población. Los esquemas actuales limitan una eficiente recaudación de impuestos, esto a pesar de que muchos municipios están buscando nuevos esquemas para obtener más recursos. A pesar de esto, la principal fuente de ingresos de muchos municipios del país sigue siendo las aportaciones federales, las cuales se distribuyen bajo esquemas y requisitos que necesitan revisarse.

## ***Consideraciones finales***

La presente investigación tuvo como objetivo principal conocer los efectos que provocan los grandes Conjuntos Urbanos en la administración pública municipal de Huehuetoca y analizar el papel que han jugado en este proceso de urbanización los diferentes actores (inmobiliarios, autoridades municipales, autoridades estatales y federales).

Como señalamos, la periferia metropolitana no es homogénea y su estructura está determinada por un conjunto de procesos y agentes sociales que perciben y actúan de manera diferenciada en el territorio municipal. Las características políticas, financieras y jurídicas de los gobiernos de los municipios periféricos se enmarcan dentro de un territorio que, en los últimos años ha visto cómo se modifica su capacidad administrativa con la llegada de miles de nuevos habitantes, lo que implica un reto para estos ayuntamientos pues tienen que ajustar su capacidad de gestión para adaptarse a estos nuevos y acelerados procesos de urbanización.

Este *boom* habitacional se gesta durante la administración del Gobernador del Estado de México de 1999 al 2005 (Arturo Montiel Rojas), quien junto con el nuevo marco jurídico nacional, simplificó y propició la producción de suelo urbano, vía Conjunto Urbano. Este fenómeno que como se ha observado, ha contribuido con la expansión urbana de manera dispersa, rompiendo la continuidad en la traza urbana y sobre todo, incentivando el desarrollo urbano más que consolidarlo en determinados municipios.

El Conjunto Urbano responde a una lógica de urbanización que tiene la finalidad de promover un esquema de “ciudades dentro de la ciudad”, que fortalezca la mezcla de actividades compatibles, aumente las oportunidades de empleo y equipamientos y contribuya a reducir las necesidades de transporte. Este *boom* habitacional impacta directamente en el crecimiento poblacional de algunos municipios mexiquenses, dado que estos últimos se convierten en los principales receptores de población, en su mayoría provenientes del Distrito Federal y seguido de otros estados vecinos.

Esta forma de producción del espacio urbano está impactando directamente en los procesos de habitar –tanto de la vivienda y el entorno inmediato donde se localizan estos desarrollos–, así como en la organización social, la calidad de vida y en la relación de estos espacios con la propia metrópoli. No se puede olvidar que los Conjuntos Urbanos tienen la peculiaridad de ubicarse cada vez más alejados y

distanciados de los principales centros urbanos donde se localiza la dinámica económica, laboral, educativa, de servicios, salud, consumo y esparcimiento, lo cual representa una de las principales problemáticas que no es contemplada por quienes planifican y autorizan el desarrollo y/o establecimiento de estos proyectos en la periferia.

A pesar de esto, el Conjunto Urbano se ha convertido en una modalidad de urbanización dominante para las autoridades mexiquenses<sup>43</sup> e insustituible para el mercado, porque representa la manera que en apariencia, permite a los nuevos desarrolladores inmobiliarios alcanzar un número cada vez mayor de población que demanda una vivienda social y por el otro, en esa lógica de mercado, es el modelo de producción habitacional de mayor “rentabilidad” para quienes lo producen.

Los grandes desarrollos habitacionales que hoy día se realizan bajo la modalidad de Conjunto Urbano en el Valle de México, tienen la característica de ser proyectos que en breves periodos de tiempo pueden edificar un importante número de viviendas, todas ellas homogéneas y repetitivas, que en la búsqueda de obtener una mayor rentabilidad para quienes las producen. implementan una producción bajo la modalidad fordista –producción en serie—, pero aplicado al ensamblaje de la vivienda social.

En lo que respecta al desarrollo tecnológico, éste se ha convertido en un aspecto indispensable en todo el proceso de ensamblaje de la vivienda, ya que sin él, difícilmente se podría alcanzar el número de viviendas que hoy día se realizan, vía grandes conjuntos habitacionales. Por ejemplo, este desarrollo tecnológico que se emplea en el proceso de ensamblaje de la vivienda, en principio, rompe con los esquemas tradicionales de construcción, por lo menos de aquellos convencionales que se generan en los procesos de autoproducción de la vivienda popular.

Esta modalidad ha sido bien aceptada tanto por autoridades estatales como municipales, como una alternativa para mejorar sus procesos de urbanización, a través de la promoción formal de suelo urbano en la entidad y con ello, la (re)orientación de manera ordenada del crecimiento urbano de aquellos municipios que comparten los fenómenos metropolitanos de esta entidad; sobre todo, lo

---

<sup>43</sup> No podemos dejar de lado que este modelo de Conjunto Urbano se reproduce también en las grandes y medianas ciudades del país.

concerniente a los municipios mexiquenses que integran la región de la metrópoli del Valle de México, que es interés de esta investigación.

Los Conjuntos Urbanos, como se señaló en párrafos anteriores, son el producto de la convergencia de una nueva figura legal adoptada por autoridades del Estado de México; se trata de una modalidad de urbanización y de un modo de producción del espacio habitable que ha sustituido a la figura del fraccionamiento y otras modalidades de urbanización, por lo que resulta inevitable señalar que existe un énfasis en priorizar a como dé lugar la figura del Conjunto Urbano, como rasgo dominante e insustituible en el entidad mexiquense.

El Conjunto Urbano es un fenómeno habitacional que se presenta en todo el país, pero donde más se ha consolidado como la “vía oficial” para acceder al mercado de vivienda ha sido en el Valle de México. La administración del gobernador Enrique Peña Nieto (2005-2011) ha continuado con este ritmo de autorizaciones de Conjuntos Urbanos de tipo habitacional. Para ello, este gobierno ha creado una nueva estrategia de ordenamiento territorial llamada *Ciudades Bicentenario*, cuyo objetivo es reorientar el crecimiento urbano hacia el norte y oriente del Estado de México.

Así, a partir del conocimiento de los impactos sociales, económicos, urbanos y ambientales que ha generado este *boom* habitacional que se expresa en hacer únicamente vivienda más no ciudad; se ha implementado una estrategia de ordenamiento territorial en la entidad, por medio de la creación de “ciudades modelo” que se sustenten bajo una visión ordenada, sustentable y competitiva de las mismas, esto último como un elemento crucial en el nuevo discurso político, ambiental y económico de las grandes ciudades.

En el discurso de las autoridades estatales, los municipios denominados como *Ciudades Bicentenario* han sido elegidos para convertirlos en "ejemplos" de ordenamiento territorial, dadas sus condiciones de ubicación, conectividad, disponibilidad de energía eléctrica, agua potable y otros recursos naturales, y por ser capaces de soportar el crecimiento urbano para convertirse en polos de desarrollo industrial y de servicios.

Sin embargo, en entrevista con las autoridades estatales, detectamos que existe un reconocimiento de la no viabilidad, para el caso de Huehuetoca, Tecámac y Zumpango, de que en estos espacios únicamente se esté desarrollando vivienda, por lo que la apuesta es establecer un *desarrollo urbano integral* que consolide el proyecto

bicentenario a largo plazo y hasta cierto punto, contener los efectos que el propio mercado de vivienda está generando en esta zona del Valle de México.

Asimismo, se pretende que estas localidades sean autosuficientes por lo que se ha proyectado que los desarrollos habitacionales se complementen con actividades industriales, escuelas, hospitales, centros comerciales y de recreación. No obstante, como parte del proyecto Bicentenario, se prevé que los municipios involucrados potencialicen sus vocaciones y en este sentido a Huehuetoca, se le ha asignado la especialización como un polo de logística y distribución regional.

Los posibles beneficios que traerá consigo el desarrollo de este proyecto bicentenario, es que se establece la oportunidad para vivir y desarrollarse de manera integral en ciudades que ofrecen alternativas de vivienda, empleo y acceso a equipamientos de educación, salud, comercio, recreación, sin tener que desplazarse grandes distancias lograr alcanzar satisfacer esta necesidad como hoy día ocurre. Lo que ayudará a mitigar esos desplazamientos de la población a los principales centros urbanos y con ello, la mejora de su calidad de vida. Se busca de esta forma, generar el arraigo local y el fomento a los rasgos de identidad, a través de la dotación de servicios y equipamientos que hoy día no existen en estos municipios.

El Conjunto Urbano no sólo ha modificado la imagen urbana de muchos municipios del Valle de México, también ha traído para las administraciones locales una serie de problemáticas que podemos sistematizar en los siguientes aspectos:

- **Problemas sociales:** Los municipios periféricos donde se construyen los nuevos Conjuntos Urbanos traen consigo la aparición de una serie de problemáticas “ciudadinas”, por ejemplo la inseguridad y el tráfico vehicular.
- En lo **cultural**, porque el arribo de un importante número de población con costumbres, valores y modos de vida distintos, genera una falta de identidad y desvinculación de los nuevos habitantes de los conjuntos habitacionales hacia la propia historia del municipio y de sus espacios históricos.
- En lo **económico**, porque a pesar de que el proyecto de “Ciudades Bicentenario” contempla la construcción de un número importante de instalaciones productivas, en la actualidad municipios como Huehuetoca no están preparados para generar y dar empleos a toda la gente que llega a través de los Conjuntos Urbanos.
- En lo **político**, se reconoce que el fenómeno de los Conjuntos Urbanos es un problema que es heredado por parte del gobierno del Estado de México, donde

a nivel local se tiene poca capacidad y autoridad de decisión para permitir o denegar el desarrollo de estos proyectos.

- Y un tema que me parece importante a destacar, es el papel de la **ciudadanía** (habitantes de los conjuntos), en donde la población exige al gobierno la solución de sus problemas, pero no siempre ésta cumple con sus obligaciones. Detectamos que esto es resultado de la falta de confianza y credibilidad a lo que propone el municipio como proyectos públicos.
- En cuanto al tema **ambiental**, es un elemento ausente por parte del ayuntamiento ya que no se contempla el impacto ambiental que generan los Conjuntos en el municipio.

Dentro de todo este panorama aparece el municipio como una figura “clave” de la política habitacional. El gobierno local es aquél que, en última instancia recibe en su territorio los “efectos materiales” de la “nueva” política habitacional del Estado de México, pues es precisamente en su territorio donde se albergan a las nuevas vivienda y por ende a sus miles de habitantes.

La actual política habitacional, por lo menos en el Estado de México, se caracteriza por una “delegación discrecional” de las responsabilidades que la aprobación– construcción de Conjuntos Urbanos trae consigo. Tanto gobiernos municipales como autoridades estatales delegan uno contra otro responsabilidades que por ley deben ser compartidas. La serie de facultades que la legislación urbana le concede a los municipios se desarrolla en un contexto caracterizado por una serie de obstáculos que dificultan su actuar, entre ellos podemos citar:

**a) En la normatividad del desarrollo urbano.**

Las autoridades de los tres niveles de gobierno reconocen que los últimos años ha existido una flexibilidad normativa que ha propiciado el *boom* habitacional y las implicaciones que ello conlleva, por lo que parte de los retos en cuanto a la autorización de Conjuntos Urbanos, consiste en establecer mayores restricciones a los nuevos desarrolladores; sin eliminar la figura del Conjunto Urbano. El reto que ellos enfrentan, es ir perfeccionando desde el punto de vista jurídico esta figura.

El proceso de autorización de un Conjunto Urbano en el Estado de México se ha complejizado. Las autoridades correspondientes se han encargado de elaborar normas y trámites más rígidos, podemos entender que este proceso de endurecimiento de la legislación urbana tiene detrás los malos resultados que se han obtenido bajo la planeación urbana tradicional.



El espacio urbano legal en el Estado de México se ha construido, bajo diferentes marcos normativos generando zonas urbanas diferenciadas, algunas con servicios y otras no. La mayor parte de los mecanismos de la división del suelo, se han concebido como instrumentos de cobro de impuestos. A pesar de esto, se puede deducir que gran parte de estos problemas se han resuelto con la creación del Código Administrativo del Estado de México (CAEM).

En la práctica muchos municipios del Estado de México como Huehuetoca ven obstaculizado su labor regulatoria ante los Conjuntos Urbanos, porque la normativa urbana limita su actuar ante la imposibilidad de intervenir en asuntos de orden federal (agua o energía eléctrica) o asuntos de orden estatal (aprobación directa del proyecto de Conjunto Urbano). Esto ha provocado que en municipios como Huehuetoca se aprovechen al máximo los pocos recursos legales con los que cuenta el municipio para hacer cumplir al desarrollador con las obligaciones que el CAEM les impone.

#### ***b) En la capacidad de planeación***

Los municipios como Huehuetoca ven afectada su capacidad de planeación en su territorio ante proyectos como las *Ciudades Bicentenario*, no sólo porque se contraponen los intereses del gobierno federal y estatal. El municipio exige respeto a la autonomía en sus decisiones dentro de su jurisdicción como ya hemos descrito, uno de los principales ejes de la reforma del Estado es impulsar la idea de un municipio libre y autónomo, gran cantidad de las principales decisiones se siguen formulando de manera vertical y sectorial. Esto a pesar de la reforma de 1983 del artículo 115, que otorga a los municipios una serie de facultades, dotando a los ayuntamientos una mayor autonomía, principalmente en cuanto a la prestación de algunos servicios urbanos y el cobro de impuestos locales.

Los procesos de gestión urbana dan lugar a distintos productos como son la elaboración de políticas, su concreción en programas y la ejecución en proyectos. Los municipios del país constituyen la célula indispensable en la materialización de los programas, planes y acciones. Son los municipios los que directamente conocen y están más cerca de sus problemas y quienes pueden proponer las estrategias y las acciones para resolverlos, en atención a sus recursos económicos y humanos.

La mayoría de los municipios tienen personal bastante reducido, con frecuencia con poca experiencia o capacitación para supervisar el proceso de desarrollo. Por ley, los

alcaldes pueden servir en un período de tres años; la frecuente rotación de alcaldes, su personal administrativo y los consejos municipales dan una continuidad limitada en las disposiciones del uso del suelo y las disposiciones dentro de las que deben operar los desarrolladores de vivienda del sector formal.

La responsabilidad de la planeación y financiamiento de la infraestructura está fragmentada y, con frecuencia, no está clara. Además, los fondos públicos, extremadamente limitados, están disponibles para infraestructura residencial. Esto lleva a un acceso inequitativo de las familias a los servicios urbanos públicos. La capacidad limitada del personal, la incertidumbre de los costos y beneficios del desarrollo para las jurisdicciones locales y la débil autoridad sobre el uso del suelo, en especial, en los terrenos ejidales que rodean las áreas urbanas, complican las dificultades de planear e implementar adecuadamente los nuevos desarrollos de vivienda. Como consecuencia de estos retos, muchos gobiernos municipales están renuentes a planear para el crecimiento de sus ciudades y, en su lugar, terminan con asentamientos irregulares no planeados en localidades pobres.

***c) En el financiamiento, construcción, dotación y prestación de los servicios urbanos.***

La responsabilidad de planear y proporcionar diversos tipos de infraestructura está en los diferentes niveles de gobierno y la asignación de la responsabilidad varía de un estado a otro. Los requerimientos de servicios urbanos que acompañan a todo nuevo desarrollo, igualmente varían de estado a estado y de ciudad a ciudad y, con frecuencia, implican una negociación entre el desarrollador y las autoridades municipales, lo que crea un marco de referencia complicado para el desarrollo de viviendas formales. A menudo surgen conflictos sobre la responsabilidad por los servicios (carreteras o caminos incluidos) que atraviesan las jurisdicciones políticas, problema que ocurre en la mayoría de los suburbios de las grandes áreas metropolitanas.

Hay relativamente poco financiamiento público disponible para infraestructura y servicios urbanos (por ejemplo, agua, electricidad, gas, alcantarillado, desazolve). La variación en las regulaciones y el financiamiento lleva a la provisión desigual de servicios por localidad. Es más, el sistema de negociación entre desarrolladores y gobiernos municipales exacerba las desigualdades entre las comunidades ricas y pobres.

Las ciudades más ricas con fuerte demanda (medida por una mayor capacidad de pagar por las viviendas) pueden sacar concesiones del desarrollador, algunas veces más allá de los servicios urbanos básicos para incluir escuelas, parques e instalaciones públicas.

A pesar de que las autoridades de los tres niveles de gobierno han maximizado los requisitos para aprobar los proyectos relativos a los Conjuntos Urbanos, siguen existiendo temas pendientes que requieren mayor vigilancia. Entre estos temas quizá, el más importante es el relativo a la construcción y dotación del equipamiento, infraestructura y servicios urbanos que el desarrollo habitacional requiere. Tema que en muchos municipios se vuelve un argumento de disputa entre autoridades municipales y desarrolladores.

#### ***d) En las finanzas públicas municipales***

La realidad financiera para municipios como Huehuetoca no es muy alentadora, el constante crecimiento urbano y demográfico de estas jurisdicciones impone nuevos retos, para los cuales dichas administraciones no se encuentran listas para afrontar. Los Conjuntos Urbanos han demostrado que los municipios del Valle de México no tienen las condiciones normativas, financieras ni administrativas para poder atender y regular de forma eficiente a los nuevos habitantes de su municipio.

Ante este panorama, muchos municipios del país están buscando nuevas fórmulas para el cobro de impuestos. Ejemplo de ello es el municipio de Tecámac donde a partir de este año se empezará a cobrar en algunos Conjuntos Urbanos el impuestos predial e hipoteca en una sola exhibición. Por otra parte y como se había establecido, los recursos federales siguen funcionando como la principal fuente de ingresos de la mayor parte de los municipios del país. En este sentido resulta evidente que la “etiquetación” de los recursos federales provenientes del ramo 28 y 33 es una medida eficiente para controlar el mal uso de los recursos.

En términos financieros los municipios cuentan con pocos recursos, los cuales tienen que maximizarse para poder atender las necesidades de toda su población. Los esquemas actuales limitan una eficiente recaudación de impuestos, esto a pesar de que muchos municipios están buscando nuevos esquemas para hacerse de más recursos. A pesar de esto, la principal fuente de capital de muchos municipios del país

sigue siendo las aportaciones federales, las cuales se distribuyen bajo esquemas y requisitos que necesitan revisarse.

Finalmente lo que podemos destacar de esta nueva política habitacional, es que más allá de establecer nuevas funciones para el Estado en materia de vivienda, ha generado una pérdida paulatina del papel que el Estado había mantenido durante décadas como rector de la economía y como principal proveedor de vivienda (y otros bienes), lo cual denota el fuerte intervencionismo por parte de éste en cuestiones de carácter social. Hoy día la adopción de las políticas de corte neoliberal, han pugnado por el retiro del Estado en estas acciones, así como la instauración de un sistema predominantemente privatizado y mercantilizado, lo que ha permitido una mayor intervención de los agentes privados financieros, promotores y constructores en la producción de vivienda de interés social.

Ahora, la política consiste en dejar en manos de la iniciativa privada, la construcción de vivienda social, en un marco de reglamentación poco clara si tenemos en consideración que el Estado en su afán de dejar que el mercado opere bajo su propias reglas y sin ninguna intervención al respecto, esto ha empezado a evidenciar graves repercusiones sociales, económicas y ambientales que nadie está atendiendo. Sin embargo, tampoco sabemos quién o quienes deberían ser los responsables por todos los efectos que está generando la nueva política habitacional adoptada y que ha dado cabida a que inmobiliarios privados desarrollen grandes proyectos habitacionales en las principales ciudades de nuestro país.

En este sentido, la producción habitacional ha sido dejada en manos de privados y de la propia lógica del mercado, por lo que será necesario reflexionar sobre la posibilidad de que el Estado intervenga a partir de sus propios organismos de vivienda para contener los efectos que hoy día generan los inmobiliarios privados con su propuesta habitacional que desarrollan hoy día. El propio mercado no contempla el impacto social y económico que estos proyectos generan en la población dada su propia lógica de maximizar sus ganancias y reducir sus costos.

## **Estrategia metodológica**

Esta investigación pretendió alcanzar el rango de explicativa en la medida en que fue capaz de descubrir, establecer y explicar las relaciones casualmente funcionales que existen entre las variables estudiadas. De acuerdo a los principales objetivos de esta investigación y a las hipótesis establecidas, se hizo necesario configurar una estrategia metodológica que combine los métodos cualitativos y cuantitativos y a partir de ahí medir el impacto que trae consigo la creación de los conjuntos urbanos en la gestión urbana municipal, así como el grado de integración o fragmentación existente entre los habitantes originarios y los nuevos colonos.

Así, para alcanzar los objetivos planteados se utilizaron los siguientes métodos y técnicas de investigación:

### ***1. La Investigación documental***

El Método de Investigación documental permitió matizar los intereses de mi investigación, principalmente en lo que se refiere a la construcción del protocolo y el marco teórico de la investigación. Me permitirá además desarrollar la columna vertebral de mi investigación; es decir, el marco teórico de referencia es decir, la apropiación intelectual de las teorías que me ayudaron a explicar el tema de mi investigación.

La investigación documental de inicio me permitió acercarme al problema de investigación con la finalidad de delimitar mi objeto de estudio, elaborar las preguntas de investigación y plantear hipótesis. A partir de ahí, me ha brindado elementos para operacionalizar las hipótesis, es decir, identificar los conceptos claves, sus variables e indicadores y con ello plantear mi estrategia metodológica.

### ***2. La Observación***

La observación se aplicó en distintas fases de mi investigación y me permitió:

- Delimitar el objeto de estudio y detectar sus características.
- Identificar los procesos sociales, económicos, políticos y culturales que se llevan a cabo en el territorio del municipio de Huehuetoca.
- Conocer los cambios en la morfología urbana del territorio municipal a partir de la construcción de los conjuntos urbanos.
- Seleccionar a los principales informantes claves para aplicar la entrevista.

La observación no participante también me permitió ubicar cuáles son las dinámicas económicas del municipio, es decir ubicar cuáles son las pautas de consumo, los lugares y centros de trabajo.

### 3. Análisis de datos censales y construcción de banco de datos:

Los datos de Censos y Conteos de Población y Vivienda, servirán para construir series de tiempo y a partir de ahí conocer la dinámica poblacional, social y económica del municipio de Huehuetoca, su estructura urbana y transformaciones recientes.

### 5. La Entrevista

La entrevista tuvo un papel fundamental en el desarrollo de esta investigación, pues tuvo como finalidad profundizar en los hallazgos encontrados en la investigación documental y la observación participante y no participante. Se encontraron informantes clave en función de las distintas variables establecidas, recordemos que nuestro objetivo general de investigación fue:

*Analizar los efectos que provocan los grandes Conjuntos Urbanos en la administración pública municipal de Huehuetoca y estudiar el papel que han jugado, en este proceso de urbanización, los diferentes actores (inmobiliarios, autoridades municipales, autoridades estatales y federales).*

A partir de este objetivo se planteo la siguiente hipótesis:

***La gestión urbana municipal se ha modificado a partir de la construcción masiva de Conjuntos Urbanos en el Valle de México, esto a partir del papel protagónico que han adquirido los desarrolladores privados en la política habitacional actual, lo que ha derivado en una disminución en el accionar del gobierno municipal ante los actuales procesos de urbanización.***

El concepto “efectos en la gestión urbana municipal” se dividió en las 2 siguientes dimensiones, de cada una de las cuales se categorizo en cada una de las siguientes variables.

<b><i>Dimensiones</i></b>	<b><i>Variable</i></b>	<b><i>Indicadores</i></b>	<b><i>¿Cómo medirlo? Técnicas</i></b>
---------------------------	------------------------	---------------------------	---

<p>La normativa urbana impone una serie de facultades y obligaciones en materia de desarrollo urbano, tanto para el municipio como para los desarrolladores del conjuntos urbanos.</p>	<p>Cambios en la normativa urbana</p>	<p>a) La contrastación entre lo que impone la normativa y lo que sucede en la realidad</p>	<p>Observación</p> <p>Entrevista a informantes clave</p>
<p>La aprobación, construcción y regulación de los conjuntos urbanos se constituye como una tarea municipal después de que el desarrollador termina de construir la obra.</p>	<p>Gestión gubernamental municipal</p>	<p>a) Calidad y la prestación de los servicios urbanos y percepción de los ciudadanos.</p>	<p>Observación</p> <p>Entrevista a informantes clave</p>

Dimensión	Conceptualización
<p><b>1.- Responsabilidades jurídicas que establece la normativa del desarrollo urbano.</b></p>	<p>La responsabilidad de planear y proporcionar diversos tipos de infraestructura está en los diferentes niveles de gobierno y la asignación de la responsabilidad varía de un estado a otro. Los requerimientos de servicios urbanos que acompañan a todo nuevo desarrollo, igualmente varían de estado a estado y de ciudad a ciudad y, con frecuencia, implican una negociación entre el desarrollador inmobiliario y las autoridades municipales, lo que crea un marco de actuación complicado en la producción de viviendas para el mercado formal.</p>
<p><b>2.- Capacidad de planeación</b></p>	<p>La responsabilidad de la planeación y financiamiento de la infraestructura está fragmentada y, con frecuencia, no está clara. Además, los fondos públicos, extremadamente limitados, están disponibles para infraestructura residencial. Esto lleva a un acceso inequitativo de las familias a los servicios urbanos</p>

	<p>públicos. La capacidad limitada del personal, la incertidumbre de los costos y beneficios del desarrollo para las jurisdicciones locales y la débil autoridad sobre el uso del suelo, en especial, en los terrenos ejidales que rodean las áreas urbanas, complican las tareas de planeación y de construcción de los nuevos desarrollos de vivienda. Como consecuencia de estos retos, muchos gobiernos municipales están renuentes a planear para el crecimiento de sus ciudades y, en su lugar, terminan con asentamientos irregulares no planeados en localidades pobres.</p>
<p><b>3.- Financiamiento, construcción, dotación y prestación de los servicios urbanos.</b></p>	<p>En el caso de la construcción de conjuntos urbanos en municipios periféricos con pocos recursos (como Huehuetoca) suelen presentarse algunos conflictos sobre la responsabilidad en el financiamiento, construcción, dotación y prestación de los servicios (carreteras o caminos incluidos) que atraviesan las jurisdicciones políticas, problema que ocurre en la mayoría de los suburbios de las grandes áreas metropolitanas.</p> <p>En este sentido hay relativamente poco financiamiento público disponible para la dotación de infraestructura y servicios urbanos (por ejemplo, agua, electricidad, gas, alcantarillado, desazolve). La variación en las regulaciones y el financiamiento lleva a la provisión desigual de servicios por localidad. Es más, el sistema de negociación entre desarrolladores y gobiernos municipales exacerba las desigualdades entre las comunidades ricas y pobres. Las ciudades más ricas con fuerte demanda (medida por una mayor capacidad y voluntad de pagar por las casas) pueden sacar concesiones del desarrollador, algunas veces más allá de los servicios urbanos básicos para incluir escuelas, parques e instalaciones públicas</p>
<p><b>4.- Efectos directos en las finanzas públicas municipales</b></p>	<p>La mayor parte de los municipios del país no cuenta con los suficientes recursos financieros para afrontar las necesidades de la población que habita en su territorio. Esta situación se complejiza, cuando en pocos años la población aumenta de manera radical sin existir un crecimiento paralelo de los</p>



	<p>recursos financieros para atender a esta nueva población.</p> <p>La estructura de recaudación de impuestos actual no logra satisfacer las necesidades y los gastos de los ayuntamientos. Las aportaciones federales son insuficientes y los mecanismos de asignación parecen no ser efectivos ni eficientes. Ante este panorama muchos municipios del país aprueban proyectos para construir conjuntos urbanos como una esperanza de obtener más recursos, principalmente de dos vías: las aportaciones federales y el pago de impuestos (principalmente predial) de esta nueva población.</p>
--	---

Después de la construcción del cuadro de análisis se logro entrevistar a una serie de actores y protagonistas del fenómeno de análisis, entre ellos se destacan:

*Funcionarios municipales y estatales:* Una pieza fundamental del análisis de los efectos de los conjuntos urbanos en la administración urbana municipal son los funcionarios del gobierno estatal y municipal, quienes son los encargados de dirigir y regular todos los asuntos relacionados con los conjuntos urbanos en el Estados de México.

Entre los funcionarios entrevistados se encontraban:

- Villafaña, José Antonio; Responsable de Ventanilla Única de Autorización de Conjuntos Urbanos, Gobierno del Estado de México
- Aguilera Ortega, Jesús; Asesor del Director General de Operación Urbana, Gobierno del Estado de México
- Fajardo Espinoza, José Rodrigo; Director General de Planeación Urbana, Gobierno del Estado de México.
- Bautista, López José Luis, Secretario de Obras Públicas y Desarrollo Urbano del municipio de Huehuetoca.
- Luna Ernesto, Subdirector de Desarrollo Urbano del municipio de Huehuetoca.
- Lenin Monterrubio, Secretario de Finanzas Publicas del municipio de Huehuetoca.

*Integrantes de los consorcios privados de vivienda:* Otro de los grandes protagonistas de la política habitacional del Estado de México son los integrantes de los consorcios privados de vivienda. En este sentido en el municipio de Huehuetoca sobresalió durante el tiempo de

investigación la presencia de dos grupos inmobiliarios: Grupo Urbi y la empresa inmobiliaria Homex, ambas son pioneras del crecimiento habitacional en esta jurisdicción.

Entre los representantes de los consorcios privados entrevistados se encuentran:

- Entrevista: Ing. Marco Gonzáles Ríos, representante de gestoría urbana de HOMEX, Huehuetoca
- Lic. Leopoldo Ruíz, representante de tramites legales del Conjunto Urbano Santa Teresa en el municipio de Huehuetoca.
- Lic. Cecilia Contreras, jefa de tramites urbanos del Conjunto Urbano Urbi Villa del Rey, Huehuetoca
- Gabriel Gómez, Jefe del departamento de Post – Ventas del Conjunto Urbano Urbi Villa del Rey, Huehuetoca.

Entrevistas con pobladores: Durante los recorridos de campo se lograron realizar entrevistas informales con vecinos de las comunidades aledañas a los Conjuntos Urbanos en estudio, entre los que se encuentran:

- *Miembros de la comunidad originaria.*
- *Habitantes de los conjuntos urbanos.*

### ***Análisis y construcción de medios gráficos***

Uno de los elementos básicos para complementar el análisis hecho de los efectos de los conjuntos urbanos en la gestión urbana municipal fue la consulta y análisis de medios gráficos como fotografías, fotos satelitales y mapas.

## **Anexo 1 Análisis de los principales fondos en institutos nacionales de vivienda**

### **ANEXO 1 Tipología de las empresas promotoras de vivienda.**

#### ***Constructores- Promotoras***

Las constructoras promotoras es un tipo bastante común. Sus orígenes se remontan a los años sesenta, cuando el FOVI empezó a difundir la actividad de promotor de vivienda de interés social en todo el país. En aquellos años, este organismo visitaba los Colegios de Ingenieros Civiles y de Arquitectos buscando despertar inquietudes entre estos profesionales. Muchos de ellos, organizados ya como empresas constructoras, aceptaron el reto e iniciaron su camino como promotores.

Una segunda forma de origen para este tipo de empresa está asociado a los constructores que se vieron ligados a las actividades de INFONAVIT y el FOVISSSTE, pues a través de sus contratos desarrollaron una gran experiencia en la edificación de conjuntos de vivienda, por lo que en un momento dado decidieron ampliar su campo de actividad y entrar como promotores.

Este perfil empresarial se ha venido incrementando notoriamente a partir de 1992, en razón de las modificaciones a la estructura del INFONAVIT, que disminuyó las promociones del instituto e incrementó su rol como organismo financiero; de esta suerte, las constructoras que trabajaban para ese Fondo han tenido que convertirse en promotores de vivienda para continuar su actividad.

Las ventajas de este tipo de empresa están básicamente en los segmentos de mercado con alto nivel de competencia, pues su habilidad de constructores les permite obtener mejores costos y por lo tanto ser más competitivos.

Sus limitaciones en cambio las podemos encontrar primeramente en cuanto a su movilidad geográfica - pues al salir de una plaza es difícil desplazar a los equipos y la maquinaria y en cuanto a su capacidad de análisis financiero y mercadológico. Aunque debemos señalar que muchas de estas empresas han superado dichas limitaciones mediante el establecimiento de sociedades en participación - para el caso de la movilidad o a través de la constitución de áreas especializadas en finanzas o marketing dentro de la organización.

#### ***Promotoras-Constructoras***

Las Promotoras-Constructoras son por lo general de origen más reciente. Se trata de empresas que cuyo énfasis se dirige comúnmente a la mercadotecnia, la publicidad, la estructura organizacional, las finanzas, el área de compras, etcétera, aunque algunas de estas empresas han alcanzado altos niveles en calidad edificatoria. “De hecho, algunos de estos promotores están conscientes de que sus cualidades principales se encuentran en el área de negocios, y no en la construcción, por lo que algunos de ellos subcontratan la urbanización y la edificación de la vivienda.” (Islas, 2002:25) La principal cualidad de este tipo de promotores está en su movilidad; pues buscan ante todo espacios para hacer negocios, aún sin involucrar a su propia compañía de construcción. En cambio, su debilidad en el área edificatoria limita su acción en la vivienda económica.

### ***Constructoras- Promotoras Integradas.***

Una variante menos frecuente son las constructoras que además de su actividad promocional se han integrado en el área edificatoria. El grado de integración es variable. Normalmente el primer paso es contar con maquinaria básica para urbanización, aunque algunas de estas empresas poseen maquinaria de gran tamaño y nivel de especialización; no sólo para trazado de calles, sino para instalación de redes de drenaje, cableado eléctrico u otros.

Algunas de ellas han probado integrarse en el “área industrial, con concreteiras, fabricación de blocks, ladrillos o prefabricados, puertas, ventanas u otros. No obstante en la mayoría de los casos estas divisiones sólo surten una pequeña parte de las necesidades, pues el riesgo es muy alto en caso de contracción económica o del sector vivienda.” (Salvatierra, 2004: 22) Asimismo, la experiencia parece haber mostrado que la integración industrial en gran escala dificulta la movilidad empresarial, la cual es necesaria para adaptarse a las condiciones cambiantes del mercado.

Encontramos en este caso tanto a empresas que surgen de la construcción, como a otras que aparecen con especialidad administrativa, señalemos por ejemplo Consorcio Ara, Grupo Geo, Grupo, Sadasi y Urbi Desarrollo Urbano.

La principal ventaja de este tipo de empresas es su mayor control de costos. En cambio sus desventajas son el riesgo de dificultades en momentos de contracción económica o del sector, su escasa movilidad que le genera baja velocidad de respuesta a las oportunidades coyunturales, y su orientación a conjuntos de

grandes magnitudes como Grupo Sare, Grupo Internacional de Inversiones, entre otras.

### **Niveles de Cobertura.**

Una segunda manera de analizar a las empresas promotoras es por el lado de su manejo territorial. Aquí encontramos empresas que operan a nivel local, regional y multiregional; pues a la fecha no conocemos ninguna de cobertura realmente nacional.

### **Empresas localistas**

La mayor parte de los promotores del país tiene una cobertura local, muchos de los cuales son pequeños promotores que limitan su territorio en razón de las dimensiones de su compañía. Sin embargo, existen también una serie de empresas de grandes dimensiones y experiencia que deliberadamente prefieren guardar su campo de acción en el ámbito local.

Entre los principales argumentos señalados por estos promotores están su estrategia de constitución de reservas territoriales de largo plazo - cuya posesión asegura un importante control sobre los costos-; su conocimiento del mercado; su conocimiento de los mecanismos gubernamentales de toma de decisiones - lo que simplifica la aprobación de los proyectos-; su grado de integración en el área de construcción - que puede dificultarles los desplazamientos..

### ***Empresas deslocalizadas***

Independientemente de su cobertura regional o multiregional, las empresas deslocalizadas persiguen objetivos similares, y deben enfrentar los mismos problemas. Las ventajas de la deslocalización de las promotoras son varias : “aprovechan mercados con oportunidades coyunturales; diversifican su riesgo al no depender de un solo mercado; pueden repercutir sobre diferentes plazas ciertos costos de desarrollo de producto, tecnología o sistemas administrativos; aprovechan en plazas más pequeñas la experiencia y el prestigio adquiridos en las principales ciudades del país, etcétera.” (Aguirre:2003:26) En cambio, la deslocalización presenta también indudables problemas: se multiplican las inversiones en oficinas; se requiere una buena tecnología administrativa y de

comunicaciones; implica un mayor desgaste a los ejecutivos por efecto de los desplazamientos; se tiene un altocosto por viajes y gastos; no se posee el mismo nivel de contacto con autoridades, constructores, medios y prestadores de servicios; no se tiene suficiente conocimiento del mercado; etcétera.

## **Anexo 2 normativa referente al desarrollo urbano**

Los límites no solo se constituyen en la formulación de los planes o programas. La operacionalización de estos instrumentos se dificulta cuando, el problema implica a las autoridades de los tres niveles gobierno (Federal, estatal y municipal), de esta manera surgen los problemas de concurrencia<sup>1</sup> y coordinación entre las autoridades e instituciones encargadas del desarrollo urbano. De esta manera la planificación se envuelve de una infinidad de conceptos y temáticas que justifican la acción estatal, surgiendo, como bien resalta Montes (2001:13) “varias concepciones acerca del desarrollo urbano. Por un lado la que se orienta al estudio de los problemas económicos y sociales, y por el otro el de la oferta, que examina las condiciones y características especiales en que se desarrollan las actividades humanas”.

En México, el desarrollo urbano se puede definir a partir dos conceptos: la sectorialización y la verticalidad. Desde los inicios institucionales de la planificación se ha hecho evidente el carácter eminentemente estatal de esta actividad. El primer esfuerzo importante de planeación en el país se remonta a los años treinta, cuando el Estado se está fortaleciendo y estructurando. En el curso de los posteriores treinta años, el gobierno y particularmente la Secretaría de la Presidencia, más preciso a partir de los años cincuenta, elaboró varios documentos que se refieren más a la coordinación de sus acciones, con un enfoque donde prioriza la programación antes que la planeación.

Las reformas a los artículos 27, 73 y 115 de nuestra Constitución Política en 1976, han sido fundamentales en la institucionalización de la Planeación Urbana en nuestro país y tuvieron como marco de referencia la Ley general de Asentamientos Humanos (LGAH) aprobada por el Congreso de la Unión ese mismo año. Durante el sexenio de José López Portillo (1976-1982), ésta última gozó de un alto nivel de prestigio en el campo de la planeación urbana, prestigio que decayó en 1983 con la aparición de la Ley de Planeación.<sup>1</sup> En 1978, dentro del marco jurídico de la planeación, destacaban éstas reformas constitucionales de 1976, a los mencionados artículos, las que introdujeron dos cambios importantes en el régimen de competencias en materia de asentamientos humanos:

1°. Se estableció el principio de la concurrencia (artículo 73 fr. XXIX-C), que consiste fundamentalmente en proclamar la necesidad de una coordinación entre niveles de gobierno y la obligatoriedad de los planes de cada uno de dichos niveles sobre las acciones de los otros niveles.

2°. Se dispuso que la legislación local en la materia debía estar de acuerdo con la ley federal (artículo 115 fr. IV), con lo cual se restringía la capacidad legislativa de las entidades federativas.

Indudablemente estas reformas constitucionales al artículo 115 de 1976 le daban cierto reconocimiento a los ayuntamientos, sin embargo, las modificaciones hechas en diciembre de 1982 al citado artículo, les definieron las atribuciones en materia tributaria, de servicios y de planeación urbana que tiene hoy. La fracción V del citado artículo dispone que “los municipios en los términos de las leyes federales y estatales respectivas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana, otorgar licencias y permisos para construcción, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas”.

En 1983 aparece el Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD) establecido a través de una serie de adiciones a los artículos 25 y 26 de la Constitución y de la expedición de la Ley de Planeación. A partir de entonces coexisten dos regímenes legales aplicables a la planeación urbana que si bien no presentan mayores contradicciones de tipo formal, han gozado de diferentes “niveles de prestigio” en la comunidad política nacional. En las reformas de 1983 a la Ley General de Asentamientos Humanos, se transformó el Plan Nacional de Desarrollo Urbano en el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y se incorporó así al Sistema Nacional de Planeación Democrática.

### **2.1.3 El desarrollo urbano municipal**

En México el máximo referente de la planeación urbana es el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio (PNDU – OT), el cual forma un marco general que integra una propuesta estructural básica, del que se desprenden programas tanto estatales como municipales (locales y parciales). Este proceso se

encuentra conformado por diferentes niveles de planeación a los cuales corresponde determinado tipo de programa, de acuerdo a su escala de aplicación. “Estos programas se constituyen como instrumentos que orientan y regulan el uso del suelo tanto para el sector público como el privado” (PAOT, 2003 :2). Desde esta perspectiva el sistema de planeación mexicano se continua construyendo a partir de una estructura vertical y sectorial, donde la existencia de un solo gran plan limita y obstaculiza el Ordenamiento Territorial en los niveles inferiores (principalmente el municipal)

El desarrollo urbano municipal es la actividad coordinada del gobierno y la comunidad del municipio, dirigida a planear, ejecutar y controlar las acciones de ordenamiento y regulación del proceso de urbanización, de acuerdo al desarrollo socioeconómico del municipio y enmarcado dentro de un orden jurídico establecido. El crecimiento urbano suele suceder con el aumento espontáneo y desordenado de la población y de los elementos físicos, como son: vivienda, infraestructura urbana y servicios públicos. Por tanto, el desarrollo urbano no surge espontáneamente, sino que debe ser planeado y tiene como objetivo: "El crecimiento ordenado de los asentamientos humanos y de los centros de población, en armonía con el medio ambiente natural y en función de sus recursos". (LGAH, 1993: 3).

El desarrollo urbano municipal es una función muy importante que debe realizar el gobierno municipal para lograr el mejor aprovechamiento de sus recursos y conducir el crecimiento ordenado de sus centros de población, atendiendo las demandas de obras, bienes y servicios que requiera la comunidad. El marco jurídico que da sustento al desarrollo urbano municipal se compone de los siguientes ordenamientos legales:<sup>44</sup>

#### **Cuadro 7. Leyes que sustentan el desarrollo urbano municipal**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Ley General de Asentamientos Humanos
Constituciones Políticas de los Estados.
Leyes Estatales de Asentamientos Humanos.
Leyes Orgánicas Municipales o Códigos Municipales

<sup>44</sup> Para un mayor análisis de los instrumentos relacionados con el desarrollo urbano municipal véase el anexo referente a este tema al final de esta investigación.



Fuente: Elaboración propia

### **2.1.5 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

El artículo 115 Constitucional en su fracción V determina la responsabilidad de los municipios en materia de planeación del desarrollo urbano municipal, señalando lo siguiente:

"Los municipios, en términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y regular la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones y participar en la creación y administración de zonas de reserva ecológica".

A su vez, el párrafo tercero del artículo 27 Constitucional determina que es responsabilidad de la nación para:

"Dictar las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas, de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población".

### **2.1.6 Ley General de Asentamientos Humanos.**

Ley General de Asentamiento humanos (LGAH) se constituyo como la norma jurídica fundamental que proporciona los preceptos constitucionales en los que se sustenta el Ordenamiento Territorial. Este documento plantea la reglas a las que habrán de someterse tanto los tres ordenes de gobierno como los particulares, en el aprovechamiento del territorio y la propiedad del suelo, así como planear y regular la fundación, crecimiento y mejoramiento de los centros de población.

Es importante recalcar que la Ley General de Asentamiento Humanos es una "Ley marco", es decir se trata de un tipo de norma jurídica no dirigida a ser aplicada directamente en casos específicos. De modo que su función es proporcionar limites y supuestos básicos a los que habrá de someterse la legislación ( incluidos los planes de desarrollo urbano, zonificaciones y regulaciones de los usos del suelo estatales y

municipales) y la acción de los órganos estatales en materia de asentamientos humanos.

El objeto de la LGAH y por consiguiente la doctrina de planeación en ella cristalizada, remite a cuatro dimensiones generales: la concurrencia de los tres órdenes de gobierno, las normas básicas a ser aplicadas en la materia; Los principios aplicables a la zonificación y por consiguiente a la regulación de la propiedad en los centros de población; y las bases para la participación social.

Al desarrollar a través de su contenido estos ámbitos de regulación, la LGAH establece un conjunto de principios, algunos de los cuales parecen gozar de consenso y son aplicados de modo más o menos unívoco a través de la legislación y las prácticas locales, y otros cuya interpretación y aplicación es problemática y presenta significativas variaciones a nivel local.

Esta Ley tiene como objetivo:

"Establecer la concurrencia de los municipios, de las entidades federativas y de la federación, para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional". (LGAH, 1993: 1)

En este sentido, la ley se propone: "Fijar las normas básicas para planear la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población". (LGAH, 1993: 1)

Para cumplir tal cometido, la Ley General de Asentamientos Humanos establece que la ordenación de los centros de población en los municipios se llevará a efecto mediante los planes o programas municipales de desarrollo urbano. Con el fin de dar cumplimiento a esta ley, los municipios deberán dictar las disposiciones reglamentarias necesarias para que las tierras urbanas tengan el uso establecido en sus planes y programas, y deberán realizar las obras y servicios públicos que requiera el desarrollo urbano.

La ley consagra, asimismo, las facultades de los ayuntamientos para aprobar los planes y programas de desarrollo urbano municipal y de otorgar o negar las autorizaciones y licencias de construcción, fraccionamientos, subdivisiones y relotificaciones. Además de formular y aprobar para su ejecución los planes y programas de desarrollo urbano, administrará la zonificación urbana y aprobará las disposiciones del municipio para usos, reservas y destinos de áreas y predios.

En el caso de encontrarse en una zona conurbada, es decir, formando una continuidad geográfica con otros municipios, participará de manera conjunta y coordinada con los municipios vecinos en la planeación urbana de dicha zona, de acuerdo con lo establecido por esta ley.

## **2.1. 7Ley Orgánica Municipal.**

La Ley Orgánica Municipal señala atribuciones al ámbito municipal de gobierno en materia de desarrollo urbano, para lo cual establece que es responsabilidad de los municipios contar con planes y programas que regulen la función, crecimiento, desarrollo y reestructuración de zonas urbanas, además de la prestación de servicios públicos.

Algunas leyes orgánicas municipales determinan el contenido de los planes, donde se destaca: Dentro de las previsiones que la Ley Orgánica Municipal comprende, en materia de asentamientos humanos, se encuentra la coordinación de los municipios con las dependencias estatales para llevar a cabo los planes y programas de desarrollo urbano.

Los principales instrumentos con los que cuenta el municipio para regular y promover el desarrollo urbano son:

**Cuadro 8. Instrumentos del desarrollo urbano municipal**

El plan municipal de desarrollo urbano.
El plan director de los centros de población
Los reglamentos municipales.

Fuente: Elaboración propia

### **2.2.1 Plan Municipal de Desarrollo Urbano.**

Es un documento que debe formular el ayuntamiento para establecer los objetivos y políticas con que se va ordenar y regular el desarrollo urbano del municipio. Asimismo, debe definir la mejor ubicación de los centros de población, sus medios de comunicación, los servicios públicos y el uso del suelo.

Es decir, el plan señala los espacios para: vivienda, industria, sistema de comunicación, escuelas, mercado, rastros, comercio, vías públicas y áreas verdes.

El Plan Municipal de Desarrollo Urbano además:

- Define y prevé el uso de recursos como suelo y agua
- Regula el mercado de terrenos e inmuebles destinados a vivienda popular
- Sienta las bases para evitar el surgimiento de asentamientos humanos irregulares

Prevé que el sistema de calles y el servicio de transporte corresponda a la ubicación de las zonas habitacionales, a los centros de trabajo, a los servicios y al proyecto de realización de obras públicas, tratando de elevar la calidad de vida de los habitantes.

El plan representa un marco de referencia de la situación geográfica del municipio, donde se incluye su división política y la identificación de sus recursos naturales.

Hace mención de las principales actividades económicas del mismo y la importancia que éstas tienen para el comercio, la comunicación, educación y cultura, y en general para todo lo relacionado con el desarrollo urbano del municipio.

### **2.2.3 Plan Director de los Centros de Población**

Este plan se elabora en cada uno de los centros de población ubicados en el territorio municipal para dirigir, regular, conservar y mejorar su crecimiento y desarrollo. Su estructura es similar a la del plan de desarrollo urbano municipal, sobre todo en lo que respecta a la delimitación geográfica, económica y social, al diagnóstico global y a la identificación de prioridades. Señala además las obras a realizar y las actividades encaminadas a su ejecución, así como los servicios públicos que se prestarán.

El contenido del Plan Director de los Centros de Población debe estar de acuerdo con el Plan Municipal de Desarrollo Urbano, para que las acciones que se realicen en los centros de población se complementen con las que realice el gobierno municipal.

Este plan deberá prever el desarrollo de los centros de población y está orientado a:

- Controlar el crecimiento de los centros de población mediante la determinación de los usos del suelo urbano y la identificación de áreas necesarias para su expansión futura.
- Mantener el equilibrio ecológico.
- Fomentar acciones encaminadas a reordenar y renovar los centros de población, mediante un adecuado aprovechamiento de sus recursos.

- Conservar en buen estado las obras materiales, edificios, monumentos, plazas públicas y parques.

#### **2.2.4 Los Reglamentos Municipales Relacionados con el Desarrollo Urbano.**

Los reglamentos son los instrumentos normativos del gobierno municipal. En materia de desarrollo urbano destacan por su contenido e importancia los de:

- Obras públicas
- Construcciones
- Fraccionamientos

**a) Reglamento de Obras Públicas:** Este reglamento tiene como propósito regular el gasto y las acciones de planeación, programación, presupuestación, realización y conservación de las obras públicas municipales. El reglamento identifica a las dependencias que deben participar en la realización de obras públicas y las condiciones en que deberá darse esa participación.

En este reglamento se determina que toda obra se sujetará a lo previsto en el presupuesto municipal, o bien, en los convenios que el municipio haya establecido con el gobierno de la entidad. En este sentido, el ayuntamiento se convierte en el responsable de la vigilancia y control de la ejecución de la obra. El Reglamento de Obras Públicas se apega a las disposiciones legales señaladas en los planes de desarrollo urbano del gobierno del Estado y, por lo tanto, establece las normas que deberán aplicarse en el programa y presupuesto de una obra pública; asimismo, en el deben señalarse:

- Los requisitos que deben cubrir los contratistas ejecutantes de las obras.
- Las condiciones bajo las cuales se deben ejecutar las obras.
- Las sanciones correspondientes a las infracciones cometidas en la aplicación del reglamento.

**b) Reglamento de Construcciones:** En este reglamento se determinan las condiciones bajo las cuales toda construcción debe realizarse, ya sean éstas de carácter privado o público. Para tal propósito, el reglamento prevé que las construcciones reúnan las características básicas de higiene, seguridad, comodidad y que además, se ejecuten de manera ordenada y adecuada con lo previsto en los planes y programas de desarrollo urbano municipal.

Los aspectos más importantes que contiene este reglamento son los siguientes:

- El control municipal sobre uso de terrenos y construcciones.
- La expedición de los permisos y licencias por parte del municipio, a favor de los particulares que desee construir una obra, así como los requisitos que dicha obra debe cubrir.<sup>1</sup>
- El tiempo de vigencia que el municipio, a través de sus órganos y comisiones, podrá imponer en el curso de la ejecución de la obra, para que ésta se realice de acuerdo con la licencia o permiso.
- La supervisión de la obra totalmente concluida, para autorizar sea habitada o que funcione para los fines a que está destinada.
- Períodos de vigencia de los permisos y licencias de construcción.

En todo caso, el Reglamento de Construcciones debe responder a las características de desarrollo del municipio que lo expida, siendo una responsabilidad del ayuntamiento adaptar el Reglamento de Construcciones a las características de sus centros de población.

**c) *Reglamento de Fraccionamientos:*** Bajo este tipo de reglamentos se regulan todos aquellos proyectos de particulares u organismos del gobierno que se presenten al ayuntamiento, para realizar urbanizaciones complejas; es decir, cuando se propone crear colonias, residencias o bien conjuntos de vivienda.

Un fraccionamiento debe representar un asentamiento humano con una dotación completa de infraestructura urbana y conformarse en un espacio apropiado para el desarrollo social de sus habitantes, con base en una adecuada planeación.

Este reglamento señala las obras de infraestructura que deberán ejecutarse, tales como:

- Redes de agua potable y drenaje.
- Electricidad.
- Condiciones para alineamiento y nomenclatura de calles, andadores y avenidas.
- Teléfonos.
- Alumbrado público.
- Correos.

- Telégrafos.

El reglamento acata en toda circunstancia las declaratorias de usos, reservas, provisiones y destinos del suelo urbano que haga el ayuntamiento, así como los lineamientos del Plan Municipal de Desarrollo Urbano. Los proyectos de fraccionamientos y urbanizaciones deberán reunir las características que señalan los reglamentos de construcciones y fraccionamientos, por ejemplo:

- Planos topográficos.
- Planos de urbanización, que comprenden: calles, banquetas, jardines, zonas verdes, zonas de construcción, detalle de cables, lotificación y las áreas destinadas a usos especiales.
- Proyecto de agua y drenaje.
- Proyecto de red eléctrica.
- Proyecto de alumbrado público.
- Proyecto de red telefónica.

Todo éste marco normativo representó una respuesta a una demanda específica de incorporar suelo urbano, bajo contextos muy particulares (como lo fue el propio proceso de industrialización que se desarrolló en determinados municipios mexiquenses, la restricción de fraccionamientos en el D.F. e incluso, como una respuesta a la proliferación de asentamientos irregulares del Valle de México). En las últimas décadas del siglo XX, en las que la LAHEM reguló todo lo relacionado en materia de asentamientos humanos, su implementación se justificó como una respuesta --tal vez tardía-- a una dinámica socioespacial que no tenía orden y control en la entidad.

# Bibliografía

Aguilera Ortega, Jesús y Corral Fernández, Alma Delia (1993), ***La producción de suelo Urbano a través de fraccionamientos en el Estado de México 1946-1992***. UAEM, México, Toluca.

Ávila, H 2005. “**Lo urbano – rural, ¿Nuevas expresiones territoriales?**”, Centro Regional de Investigaciones multidisciplinarias (CRIM), UNAM, México. pp. 20 – 50.

Cáceres, Gonzalo, Sabatini, Francisco (2004), “**Barrios Cerrados**”, Lincoln Institute, Universidad de Chile, Chile.

Calcedo Zapata, Carlos Armando (2004) “**SOFOL 10 años de éxito**” revista metros cúbicos .com, #47, México Distrito Federal

Castro José, Coulomb René, León Pedro y Puebla Claudia (2006), “Los desarrolladores privados y la vivienda de interés social”, en ***Entre el Estado y el Mercado. La Vivienda en el México de Hoy*** (Coords. René Coulomb y Martha Schteingart), Cámara de Diputados, LIX Legislatura / UAM-A / Miguel Ángel Porrúa, México, D.F.

Ciparisse, G 2003, “**Tesoro Plurilingüe de Tierras**”, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), México, pp. 10 – 22

Connolly, Priscilla (2006) “**La demanda habitacional**”. En Coulomb, René y, Schteingart, Martha (Eds.), “**Entre el Estado y el mercado la vivienda en el México de hoy**” (pp. 85 – 113). Londres: Universidad Autónoma Metropolitana – Azcapotzalco: Miguel Ángel Porrúa

Coulomb, Réne y Herrasti, Ma. Emilia, (1993) “**Elementos para una sociología de la autogestión urbana en la ciudad de México**”, en Coulomb, Rene y Duhau (Coords) *Dinámica Urbana y Procesos Socio – políticos*. OCIM-UAM-A/ CENVI.

Cruz R., Leticia y Duhau, Emilio (2001), “Los proceso de urbanización periférica y la relación entre vivienda y el empleo en la zona metropolitana”, en ***Espacios Metropolitanos*** (coord. Emilio Duhau), RNIU / UAM-A, México, D.F.

Cruz, María S. (1999), “**Hacia una nueva interpretación del papel de la tenencia de la tierra**”. En ***Servicios y Marco Construido***, 2º Congreso de la Red Nacional de Investigación Urbana, Ciudad Juárez, México pp. 73 – 91

\_\_\_\_\_ (2000); “**Periferia y suelo urbano en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México**”, en *Sociológica*, año 15, N.º 42, pp. 59 – 90, México, Universidad Autónoma Metropolitana.



\_\_\_\_\_ (2002), **“Procesos urbanos y “ruralidad” en la periferia de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México”**. En Estudios Demográficos y Urbanos, enero – abril, número 049, El Colegio de México, AC, México, pp 39

\_\_\_\_\_ (2004), **“Periferia rural y urbana”**, ponencia presentada en el 3er. Congreso Internacional: Balance y Perspectivas de Análisis Territorial, Puebla, México

Delgado, J 1991, **“Centro y periferia en la estructura socio espacial de la Ciudad de México”**, en M. Schteingart, Espacio y vivienda en la ciudad de México, el Colegio de México, México.

\_\_\_\_\_ 1997, **“Estructura metropolitana y transporte”**, en R. Eibennszchutz coord, **“Bases para la planeación del desarrollo urbano en la Ciudad de México”**, tomo II. Miguel Ángel Porrúa/ Universidad Autónoma Metropolitana – Xochimilco, México.

\_\_\_\_\_ (1997), **“Centro y periferia en la estructura sociespacial de la Ciudad de México”**, en M. Schteingart, Espacio y vivienda en la ciudad de México, el Colegio de México, México

Duhau, Emilio (2007) **“Los nuevos productores del espacio del espacio habitable breve historia de una mercancía posible”**. Ponencia presentada en el XXX encuentro de la Red Nacional de Investigación Urbana, Toluca

\_\_\_\_\_ (2006), “Suelo para Vivienda”, en **Entre el Estado y el Mercado. La Vivienda en el México de Hoy** (Coords. René Coulomb y Martha Schteingart), Cámara de Diputados, LIX Legislatura / UAM-A / Miguel Ángel Porrúa, México, D.F.

\_\_\_\_\_ (1998). Hábitat Popular y Política Urbana, M.A. Porrúa / UAM-A, México.

Echeverri, R (2002). **“Nueva Ruralidad: visión del territorio en América Latina y el Caribe”**, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), pp. 15 – 30

Esquivel, María (2005). **“Los habitantes de San Buenaventura: uso y apropiación del entorno”**; en Maya, Esther y Cervantes, Jorge (Comps.) en la “La producción de vivienda del sector privado y su problemática en el municipio de Ixtapaluca”, Universidad Nacional Autónoma de México, Plaza y Valdés, México.

\_\_\_\_\_ (2005), **“La promoción privada y los grandes conjuntos habitacionales: nuevas modalidades de acceso a la vivienda”**, *Scripta Nova*  
 Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales  
 Universidad de Barcelona.  
 ISSN: 1138-9788. Depósito Legal: B. 21.741-98  
 Vol. IX, núm. 194 (21).

\_\_\_\_\_ (2006) **“Política habitacional y calidad de vida: impacto de los nuevos desarrollos habitacionales”**; en María Benavente, Adriana(coord.) **“La vivienda en México: construyendo análisis y propuestas”**. Centro de Estudios Social y Opinión Pública (CESOP), Cámara de Diputados, México.

Gobierno del Estado de México, (2006), **“Plan Estatal de Desarrollo Urbano del Estado de México 2000 – 2006”**, versión en internet [www.edomex.gob.mx](http://www.edomex.gob.mx)

Hiernaux, D y A. Lindón. (2002) **“Modos de vida y utopías urbanas”** en CIUDADES, *Procesos de Metropolización*, Puebla

Islas, Arturo (2002) **“Transformación de los protagonistas de la política habitacional en México”**, Tesis de maestría, Universidad de Nuevo León, México.

López, Eduardo (1996), **“La vivienda social: Una historia”**, Universidad de Guadalajara, México.

Maya Pérez, Esther y Cervantes Borja, Jorge F. (2004), **“La producción de conjuntos habitacionales en el Estado de México. El caso del municipio de Ixtapaluca.”**, en *Población, servicios y marco construido, 3er. Congreso Internacional RNIU: Balances y perspectivas del análisis territorial*. RNIU / UAP, México, Puebla.

Patiño, Luis (2006) **“Las Sociedades Financieras de Objeto Limitado (Sofoles)”**. En Coulomb, Rene y, Schteingart, Martha (Eds.), **“Entre el Estado y el mercado la vivienda en el México de hoy”** (pp. 477 – 500). Londres: Universidad Autónoma Metropolitana – Azcapotzalco: Miguel Ángel Porrua

Puebla, Claudia (1999), **“Del Estado interventor al Estado facilitador”**, en *Revista Ciudades No. 4*, octubre-diciembre, RNIU, México, Puebla.

\_\_\_\_\_ (2002); ***Del intervencionismo estatal a las estrategias facilitadoras. Cambios en la política de vivienda en México.*** Colegio de México, Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano, México, D.F.

Rivas Cruces, Alfonso (2006), ***Estudio sobre Planeación y Ordenamiento del Crecimiento urbano habitacional, a partir de la experiencia en cinco ciudades del territorio nacional.*** CONAFOVI /UAM-AZC, México, D.F.

Ramírez, Karla (2006) **“Revoluciona México edificación de casas”**, Reforma, México

Ramírez, Patricia (2006), **“Pensar y habitar la ciudad”**, Anthropos, Universidad Autónoma Metropolitana, México.

Rivas, Alfonso (2006) **“Estudio sobre Planeación y Ordenamiento del Crecimiento Urbano Habitacional a partir de la experiencia en cinco ciudades del territorio nacional”**. Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda (CONAFOVI), Universidad Autónoma Metropolitana – Azcapotzalco, México

Villavicencio, Blanco Judith, Durán, Contreras Ana María y Esquivel, Hernández Ma. Teresa (2003)a , **“Un estudio de Conjuntos habitacionales”**, Reporte de Investigación, Serie II, N°. 640, UAM – A

### **Leyes y reglamentos consultados (versión en internet)**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley General de Asentamientos Humanos

Constitución Política del Estado

Ley Estatal de Asentamientos Humanos

Ley Orgánica Municipal

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Orgánica Municipal.

Ley General de Asentamientos Humanos.

Plan Municipal de Desarrollo Urbano.

Plan Director de los Centros de Población

El Código Administrativo del Estado de México y su reglamento.

Fuentes de internet:

- Portal del Gobierno del Estado de México, en [www.edomex.gob.mx](http://www.edomex.gob.mx)
- Portal del H. Ayuntamiento de Huehuetoca, en [www.huehuetoca.gob.mx/](http://www.huehuetoca.gob.mx/)

Otras fuentes.

•Base de Conjuntos Urbanos autorizados en la Región del Valle de México, 1993-2008, elaborada por Gabriel Uribe (1993-2005), Celine Jacquin (2000-2007) e Iván Godínez (2000 al mes de marzo de 2008), elaborada a partir de las autorizaciones publicadas en las Gacetas del Gobierno del Estado de México, durante 1993-2008.

Entrevistas

1. Aguilera Ortega, Jesús; Asesor del Director General de Operación Urbana, Gobierno del Estado de México. Realizada por Iván Godínez y Jorge Neri el día 7 de julio de 2008.
2. Bautista, López José Luis, Dirección de Servicios Públicos, Municipio de Huehuetoca
3. Marco González Ríos, representante de gestoría urbana de HOMEX, Huehuetoca, Realizada por Jorge Neri el día 17 de Octubre de 2008.

4. Luna Martín; Subdirector de Desarrollo Urbano, Municipio de Huehuetoca. Realizada por Iván Godínez el día 23 de Noviembre de 2008.
5. Gómez, Gabriel representante de gestoría urbana de URBI, Huehuetoca, Realizada por Jorge Neri el día 25 de Octubre de 2008.
6. Fajardo Espinoza, José Rodrigo; Director General de Planeación Urbana, Gobierno del Estado de México. Realizada por Céline Jacquin e Iván Godínez el día 14 de Julio de 2008.
7. Monterrubio, Lenin, Secretario de Finanzas Públicas del municipio de Huehuetoca, Abril 2009.
8. Rivas, Alfonso, Profesor – Investigador del Área de Medio Ambiente del departamento de Ciencias y Artes para el Diseño. Noviembre de 2008
9. Villafaña, José Antonio; Responsable de Ventanilla Única de Autorización de Conjuntos Urbanos, Gobierno del Estado de México. Realizada por Iván Godínez y Jorge Neri el día 7 de julio de 2008.
10. Entrevistas

## Entrevistas.

Entrevistas Trabajo “53 Congreso Internacional de los Americanistas”

**Nombre:** Juan José Reyes López

**Edad:** 32 años

**Habitante del ejido la Cañada, municipio de Huehuetoca. Edo. Mex.**

E: ¿Me puede decir su nombre y su edad?

J: Juan José Reyes López, edad 32 años

E: ¿Desde hace cuanto vive en el municipio de Huehuetoca?

J: 32 años, desde que nací vivo aquí en Huehuetoca mis papas llegaron acá porque mi abuelo les regalo un cacho de parcela y pues de ahí yo hice mi casa.

E: ¿A que se dedicaban los terrenos donde está Santa Teresa?

J: Estos terrenos pertenecían a dos comunidades principales, a la de Salitrillo y la Cañada. Hace como unos quince años la mayor de eso se dedicaba a la siembra de maíz, y en algunas partes podrías encontrar esos árboles que se llaman Huizaches. Y pues como tu ya sabrás hace cerca de 8 años se empezó a construir Santa Teresa,

E: ¿Desde hace cuanto vendes aquí?

J: Mira yo viví un tiempo en Toluca, y pues de allá me corrieron y me vine a trabajar acá en la Koblenz ahí por Izcalli, y pues también me quede sin chamba y decidí empezar a vender mis taquitos aquí cerca del Ministerio Público de Santa Teresa porque es venta segura, tanto de los funcionarios que aquí trabajan y la gente que viene a arreglar sus broncas. Pero dejarme decirte que aquí no se puede vender, se supone que hay un reglamento que prohíbe que vendamos en la vía pública, pero yo tengo mis contactos, unos primos y un hermano que trabajan en el municipio

E: ¿A ti como habitante del ejido de la Cañada, los conjuntos urbanos como Santa Teresa te han beneficiado o te han afectado?

J: La verdad a mí me han beneficiado porque como puedes ver la gente que me compra es de aquí, si yo vendiera allá en la comunidad te aseguro que no vendería mucho, porque las casas están muy alejadas unas de otras y los vecinos casi no salen a menos que sea necesario. Por ejemplo cuando van a hacer sus compras al centro del pueblo.

E: ¿Que otros beneficios han traído los conjuntos urbanos al municipio y a tu comunidad?

J: La verdad yo creo que son tanto positivos como negativos, porque hay gente como yo y de la avenida principal que tenemos negocios y pues nos compra la gente que vive aquí. Pero también te puedo decir que hay mucha gente que ha empezado a batallar con algunos problemas de robos o de chavillos que se van a las milpas y se empiezan a drogar. Eso sí te lo puedo asegurar si tu caminas por las calles de arriba te vas a encontrar mucha gente que ha sido asaltado o robado, yo no podría asegurarte que toda la

gente que te roba venga de Sta. Teresa pero si los problemas de este tipo aumentaron mucho desde que llego la gente que vive aquí.

## **Entrevista 2**

**Sra. Guadalupe Gonzales**

**Edad: 52 años**

**Habitante de la comunidad del la Cañada**

E: ¿Me puede decir su nombre y desde hace cuanto vive en el municipio de Huehuetoca?

G: Yo llegue aquí a la Cañada hace 30 años cuando me case, yo vivía en el municipio de Zumpango y allá tenía un negocio, al cual iba a diario a atender.

E: ¿A que se dedicaban los terrenos donde está ahora Huehuetoca?

G: Todos esos terrenos donde está ahora la unidad antes eran parte de un cerro, otros se dedicaban a la siembra de maíz.

E: ¿Los conjuntos urbanos como Santa Teresa han beneficiado o perjudicado a su comunidad?

Mira a mi me han beneficiado en mucho, yo tenía una tlapalería en Teoloyucan y pues diario teníamos que ir y venir, no esta lejos pero los gastos de pasajes aumentaban pues había que diario hasta allá, por lo que teníamos que pagar pasajes. Y Pues cuando se empezó a construir Santa Teresa la verdad nosotros aprovechamos porque mi esposo tenía este terreno que le dejo su papa, y mi suegro también aprovecho y puso todas esas accesorias que ves desde aquí. Aprovechamos que se hizo la unidad aquí, y pues ya no tenemos la necesidad de ir hasta allá y pagar transporte. Por eso le digo que en lo personal hasta nos ha beneficiado porque por ejemplo antes no había nada de transporte.

E: ¿Cuáles aspectos considera como negativos después de la llegada de los conjuntos urbanos?

G: Como ya te dije yo he sido muy beneficiada con la llegada de tanta gente al municipio, lo que si te puedo asegurar es que si algo ha crecido son los robos, no te voy a negar que antes no hubiera robos pero si han aumentado después de la llegada de la gente de santa teresa.

E: ¿Ya había robos antes de la construcción de Santa Teresa?

G: Si, pero no tantos como con la llegada de la gente de ahí, por ejemplo todos los locales que ves desde aquí ya han sido asaltados, a mi no me ha tocado hasta este momento gracias a dios, si se vino mucho chamaquillo, hace mucha falta seguridad, la policía solo hace una ronda como las 3 de la mañana yo le digo porque luego estoy allá arriba, y pues es común que los chamaquillos se vengán acá a las milpas a drogarse o en la Liconsa. La mayor parte de ellos son chamaquitos entre 12 y 14 años, nosotros ya no les vendemos thiner pero ahora está vendiendo un pegamento para pvc, la verdad yo no sé si en otras partes lo vendan, por ejemplo yo sé que lo venden hasta en cincuenta pesos, pero yo tengo chamaquitos y a mi no me gustaría que a ellos también se los vendieran, inclusive hay chamaquitos que se enojan porque uno no les vende el pegamento.

E: ¿Estos locales son de gente de la comunidad de la Cañada o de Salitrillo?

G: La mayor parte de estos locales son de mi suegro y este en donde yo estoy es de un policía, pues ya sabrás que eso a mí me beneficia, porque por ejemplo luego los fines de semana ese policía (creo que es un comandante) se queda aquí, por eso me beneficia porque siempre estoy protegida.

E: ¿La comunidad de la cañada realiza alguna celebración o festividad religiosa en la que participen los vecinos de Santa Teresa?

G: Nosotros realizamos algunas festividades cada año, por ejemplo acaba de pasar semana santa y como tú habrás visto los de allá de Santa Teresa no tienen todavía capilla, y se vienen a la de nosotros. Incluso algunos ya nos acompañaron hasta el centro del pueblo para llevar la virgen en diciembre, al principio solo los de la sección 1 y 2 participaban con nosotros, porque ellos tampoco tienen iglesia, ahí cerca de las bombas pusieron una capilla con unas sillitas y unas lonitas, pero nada en forma por eso se vienen para acá con nosotros los domingos, inclusive a mí me ha tocado ver a gente que baja de la sección 3 y 4, y pues nosotros los recibimos sin problemas, pues mientras no hagan algo que nos moleste no tenemos problemas en que vengan.

**Nombre: Enrique Gutiérrez**

**Edad: 34 años**

**Ocupación comerciante**

**Lugar: Ejido "La Cañada"**

E: Buenos días, ¿Me podría dar su nombre y decirme desde hace cuánto reside aquí en Huehuetoca?

En: Yo vivo en Zumpango pero rento este local, aquí a Huehuetoca tengo poco tiempo de venir como 4 años, más o menos el tiempo que tiene Santa Teresa.

E: ¿Desde su perspectiva a usted los benefician los conjuntos urbanos o lo afectan?

En: Mira la verdad pues es obvio que a mí me benefician, mi tienda vende artículos de primera necesidad y pues en cierta forma los centros comerciales como Soriana y Aurrera se encuentran un poco lejos de aquí, entonces pues a mí me compra la gente que vive ahí en los conjuntos urbanos mucho. Yo la verdad solo vengo un ratito ya sea en la tarde o en la mañana, porque allá en Zumpango tengo otra tienda, pero la verdad a mí sí me conviene que estén aquí.

E: ¿No ha sufrido usted algún problema con los habitantes de los conjuntos urbanos, por ejemplo de inseguridad?

En: Mira como con los habitantes de Santa Teresa no he tenido ningún problema, con los que he tenido problema ha sido con los habitantes de la comunidad de aquí atrás, es gente un poco cerrada y a mí al principio no me compraban e incluso me rompieron algunas ventanas en las noches, estuvo a punto de irme, pero ya con el tiempo me fueron aceptando y pues ya me reconocen como vecino y ya hasta participo en algunas fiestas como en Diciembre ayudo a organizar la fiesta de la virgen, y fíjate ahora que lo preguntas la gente de pueblo como los de aquí de la "cañada" son más tranquilos, pues su lo mismo como tiene mucho tiempo de conocerse y todos se conocen pues se llevan mejor, contrario a lo que ocurre allá en Santa Teresa pues toda la gente viene de lejos, muchos con sus créditos de fonavi vienen del Distrito Federal y pues lo mismo a veces traen otra mentalidad. Yo creo que la gente de pueblo es más amable más consciente de las cosas.

E: ¿Los servicios como el agua o la luz, no le han faltado?

En: Mira como ya te dije, yo solo vengo como 6 horas en la mañana o en la tarde, pues el tiempo que yo he estado aquí casi no falta el agua o la luz, pero si me he enterado que el agua por ejemplo empieza a faltar sobre todo porque se han abierto más pozos, mucha gente de acá atrás de la Cañada tenía sus propios pozos, pero es evidente que si se abren más pues le vas a faltar, y la luz casi no falta a veces cuando llueve mucho pus el viento mueve los cables pero pues ahí ya es otra cosa lo que ocurre.

**Nombre: Felipe Gómez**

**Edad: 53 años**

**Ocupación: Comerciante**

**Habitante de la “Cañada”**

E: ¿Me puede decir su nombre, edad y desde hace cuanto tiempo vive aquí en Huehuetoca?

F: Me llamo Felipe Gómez, soy comerciante tengo una casa de materiales y vivo desde que nací aquí en Huehuetoca.

E: ¿A que se dedicaban los terrenos antes de que se construyera Huehuetoca?

Todos esos terrenos antes eran parcelas que se dedicaban a cultivar maíz, y encontraban algunos árboles de esos que se llaman Huizaches.

E: ¿Desde su perspectiva Santa Teresa ha beneficiado o afectado a la comunidad de la Cañada?

F: La verdad a nosotros como a todos los locatarios de la zona nos ha beneficiado, por ejemplo yo que me dedico a vender materiales para construcción pues me he beneficiado pues mucha gente viene de Santa Teresa comprarme cosas que necesita para seguir construyendo. Otra de las cosas que más nos ha beneficiado es la cuestión del transporte, antes de Santa Teresa no había avenidas pavimentadas como es la principal de aquí de Santa Teresa.

E: ¿Hay algo que desde su perspectiva sea negativo para su comunidad a partir de los conjuntos urbanos?

F: La verdad yo creo que vas a encontrar a quienes nos ha beneficiado y a los que no les ha beneficiado, por ejemplo en mi caso que gracias a Dios pude poner este negocio, pero si te vas más al interior de la comunidad te vas a encontrar casos de personas que no les gusto mucho que llegaran personas a esta comunidad de la “cañada”, principalmente los viejitos, yo conozco muchos casos de gente de edad avanzada que vienen a platicar conmigo y que no les gusta nada que su tranquilidad de vivir en la su milpa, con sus animales y con sus vecinos de toda la vida de repente se vea afectada por la llegada de personas que en su vida habían visto, para ellos esa nueva gente no comparte el mismo sentimiento con la tierra, pero creo que eso se repite más allá en la comunidad del Salitrillo, que es la que está al lado de esta comunidad.

E: ¿Podría mencionarme aquellas cosas que considere negativas que hayan aparecido con la llegada de los conjuntos urbanos?



F: Creo que lo que más nos ha afectado con la llegada de tanta gente es el problema de la inseguridad, mira nosotros somos una comunidad en la que todo mundo se conoce porque hemos estado juntos desde que eramos chicos, no te voy a negar que de vez en cuando aparecía algún problema con alguien que venía de otra comunidad y por ejemplo se empezaban a robar algunas, pero siempre eran como cositas pequeñas pero sobre todo sin violencia, con la llegada de esta gente pues prácticamente es imposible que conozcamos a todos, por ejemplo ahora es muy seguido que veamos a chavitos de Santa Teresa que se vienen aquí a las milpas a drogarse, eso no nos gusta, porque eso antes no lo veíamos, y muchos de nosotros nos preocupa porque nuestros hijos raramente veían algo como eso.

E: ¿Los servicios urbanos se han afectado con la llegada de la gente a su comunidad, por ejemplo que les falte el agua o la energía eléctrica?

F: Mira a nosotros no nos ha faltado la luz, porque es un servicio que casi no nos falla, pero con el agua si hemos tenido algunos problemas, muchos de nuestras casas hace como unos 20 o 30 años tenían sus propios pozos, pero con la llegada y construcción de todos esos conjuntos pues han abierto más y eso provoca que los de nosotros se hayan ya muchos secado, eso si te lo puedo asegurar el agua es algo que nunca ha faltado, aparte toda esta zona está muy cerca de la sierra de Tepetzotlan eso nos ayuda porque casi no nos falta el agua.

## **Entrevista 5**

**Nombre: Asunción Camarillo**

**Edad: 53 años**

**Ocupación: Ama de casa**

**Habitante del Salitrillo.**

E: ¿Me podría decir su nombre y desde hace cuanto vive aquí en Huehuetoca?

A: Mi nombre es Asunción Camarillo y tengo viviendo aquí en Huehuetoca 18 años, (¿cuñada: no tienes 21 años?) no acuérdate que llegue cuando Pedro estaba chiquito y tenía unos meses cuando nos venimos a vivir aquí con mi suegra.

E: ¿Me podría decir como han beneficiado o afectado los conjuntos urbanos a los miembros de su comunidad, es decir si se han mejorado las avenidas o ha aumentado el tráfico, por ponerle un ejemplo?

A: Mmm pos no sabía que responderte, yo casi no voy pa allá, casi todo lo que hago es por aquí cerca de la casa, pero por ejemplo yo creo que algo que si nos beneficio fue la construcción y pavimentación de la avenida principal, pero por aca no el municipio casi no ha hecho nada, pus ve las calles en tierra y pos eso del drenaje nosotros mismos lo hicimos, pero en realidad todo lo que hace el municipio es de Santa

Teresa pa allá, a nosotros nada. Por ejemplo cuando llueve toda el agua de la avenida se viene pa aca, y pues si te digo que no han hecho nada.

E: ¿Los terrenos donde se construyo Santa Teresa a que estaban dedicados antes?

A: Todos esos terrenos antes se dedicaban a ser milpas, puras milpas, unos otros se dedicaban minas de tepetate y en algunas partes encontrabas ese arbolito que se llama Huizache, pero si esos terrenos eran de la comunidad del Salitrillo y otros de la Cañada

E: ¿Usted como percibe a los habitantes de Santa Teresa?

A: Mira creo que cada quien tiene su espacio, ellos allá y nosotros acá, creo que eso hemos aprendido a que cada tiene su espacio, los únicos días que realmente nos juntamos son los domingos y eso a veces porque alguno que otro habitante de Santa Teresa se viene para acá, pero eso si te puedo decir que algunos de nosotros hemos ido para allá, a su capillita que es una lonita y unas sillas y no hemos tenido problema es obvio que entre tanta gente no nos distinguen porque seguro ni ellos mismos se conocen entre si. Y ha habido ocasiones en que algunos de ellos vienen a nuestra capilla pero en la iglesia lo que menos van a recibir son “malas caras” de nosotros, a pesar de que nosotros si nos conocemos entre nosotros.

E: ¿Han aumentado los problemas de inseguridad?

A: Eso sí, fíjese que antes no teníamos tantos problemas de inseguridad, y tal vez exagero pero si ahora nos preocupa que nuestros chamaquitos vean a esos que vienen de fuera drogándose, y pues muchos no son de aquí, no el voy a negar que nuestros chamacos no sean latosos, pero nosotros siempre hemos sido gente tranquila, y ahora es muy común que veamos a gente drogarse que se viene a nuestras milpas, y pues nuestros niños chiquitos les ha toca ver eso y pues no nos gusta.

E: ¿Los servicios como el agua o la luz no le han fallado desde que construyeron Santa Teresa?

A: No hasta el momento no nos ha fallado ninguno de esos servicios, ps a lo mejor un poco el agua, porque la luz no nos falla, muchos de nosotros antes teníamos pozos, que utilizábamos antes de que construyeran las tuberías, aunque creo que a los de allá si les falta el agua porque son muchos más que nosotros, y como te digo nosotros podemos buscar en el suelo y poder buscar agua en el suelo, pero ellos no por eso creo que gastan poquita agua, mientras que nosotros a veces si desperdiciamos mucha, bueno eso te lo digo porque es lo que puedo ver

E: ¿Hay algún constructor que se haya acercado a alguien de su comunidad a querer comprar más terrenos para construir?

A: Según por lo que sé, si hay algunos compradores que se han acercado a querer comprar algunos terrenos de la comunidad del Salitrillo, por ahí he escuchado que si creo que ya alguien vendió esos terrenos, pero si he escuchado de algunos que ya vendieron allá abajo, mira la verdad aquí nosotros no vendemos aparte porque ya no quedan terrenos tan grandes que vender, muchos de nosotros procuramos guardar un cacho de nuestros terrenos para nuestros hijos, nosotros no le vendemos a nadie más que no sea de la comunidad.

Yo quiero que mis hijos sigan viviendo aquí, y que estén bien, tranquilos como yo he estado estos 18 años que tengo que vivir aquí en Huehuetoca, por ejemplo mis hijos conviven en la secundaria de Salitrillo

con los niños de Santa Teresa y pues en lo general se llevan bien pero si algunos de ellos son drogadictos algo que nos veíamos antes en nuestra comunidad. Y pues eso sí te puedo decir que una de las cosas que nos hace mucha falta son prepas y una universidad, mi hija está en oportunidades y pues recibe su beca, pero ahora que salga de la secundaria pues se tiene que ir hasta el centro de Huehuetoca allá a Santa María, y pues hasta los niños de Santa Teresa van hasta allá porque aquí no hay escuelas de ese nivel.

## **Entrevista 6**

**Nombres: Pedro y Carmen Rodríguez**

**Edad: 86 y 49 años respectivamente**

**Habitantes de la comunidad del “Salitrillo”.**

E: ¿Me podrían decir cuál es su nombre y desde hace cuanto viven en Huehuetoca?

P y C: Yo soy Carmen Rodríguez y el es mi papa Pedro Rodríguez, y pues el vino de Michoacán hace como 60 años y pues yo nací aquí. Mire todo este terreno que ves, es de toda la familia, él es mi papa y pues como se acostumbra por aquí en la comunidad del Salitrillo, pues él no dio un cachito de terreno para que construyéramos casa, aquí encontraras desde sus hijos como yo hasta algunos nietos como mis hijos, esta casa que esta atrás de nosotros es la casa original, allí nací yo.

E: ¿Usted considera que su vida ha cambiado mucho desde que llego Santa Teresa?

P y C: La verdad yo creo que si ha cambiado mucho te puedo decir que con ese conjunto llego mucho drogadictos, como ya te dije yo tengo 51 años de vivir aquí en Huehuetoca, somos nativos, por eso te digo que esto se ha descompuesto mucho desde que llegaron esas personas.

E: ¿Desde su perspectiva que cosas han cambiado en su comunidad en todo esto tiempo?

P y C: Mira hijo han cambiado un montón de cosas, esa gente nos ha traído mucha inseguridad y sobre todo mucha basura, mira toda esa basura que ves en la avenida antes no la veías, avientan pañales y bolsas de basura, uno les dice pero no hacen caso de nada, pasan en las madrugadas como entre 4 y 5 de la madrugada, y pos ya cuando amanece ya hay mucha basura.

E: ¿A que estaban dedicados esos terrenos antes de que se construyera Huehuetoca?

P y C: Todos esos terrenos se dedicaban al cultivo de maíz, muchos de ellos eran vecinos de aquí del Salitrillo y hace como 6 años llegaron gentes que empezaron a comprar por grandes pedazos de tierra, muchos de esos vecinos se fueron de aquí, pues por lo que supe les pagaron bien esas tierras, y a muchos les convino, porque ahí no se producía mucho, mi papa también su buen cachito de terreno pero decidimos vender una parte y la otra nos dio un cachito a cada uno de sus hijos para construir nuestras casas.

E: ¿Cuándo su comunidad realiza alguna festividad religiosa participa también la gente de Santa Teresa?

P y C: A veces nosotros realizamos nuestras fiestas, ya sabe que la festividad de San Judas o de la Virgen, o inclusive cualquier cosita, unos quince años o un cumpleaños y si nos ha pasado que esa gente viene a ser destrozos, pero eso si no vaya a meterse uno allá porque luego luego nos corren, yo creo que es

gente que no sabe respetar, mucha de ella viene del DF, por ejemplo de Tepito, y ya sabrá son personas que están acostumbradas a vivir así entre violencia y cosas así.

E: ¿Por ejemplo recursos como el agua o la energía eléctrica no les han faltado?

P y C: No nos faltaba, pero ya nos empieza a faltar, porque el gobierno solo ve negocio en esos casos, no se preocupa si va a alcanzar, por ejemplo con industrias, ellos quieren que de un pozo se abastezca más gente y pues es obvio que so no se va a poder, y pues ya nada es como antes, por ejemplo antes nos abastecíamos de pozos, por ejemplo este que está atrás es un pozo, pero con la llegada de esa gente se empezó a secar, de este sacábamos el agua.

E: ¿Qué cosas positivas han traído los conjuntos urbanos a su comunidad?

P y C: Yo creo que único positivo que han traído esas casas ha sido que nos han pavimentado algunas calles y ampliando las principales, porque era muy común que en época de lluvias se nos inundaban las calles, pero también ha sido negativo porque ahora los rateros salen por donde sea, y antes no porque eran veredas que les dificultaban el salir rápido.

E: ¿Los jóvenes de Santa Teresa se juntan con los de su comunidad?

Mire se por lo que yo sé si se juntan pero se acaba de dar el caso que a unos chicos de por aquí cerca los correataron desde Santa Teresa, y hasta los descalabraron pero como le digo, nosotros no podemos ir para allá porque ellos rápido se ponen locos, pero que le puedo decir si muchos de ellos son drogadictos y pues que se puede esperar de ese tipo de gente.

E: ¿Ha venido últimamente alguna persona a querer comprar los terrenos restantes que quedan libres de su comunidad?

P y C: Si por lo que yo sé si ha habido intentos de alguien que ha intentado comprar los terrenos de aquí atrás, pero la comunidad ya no quiere venderlos por las razones que le he contado. Pero como ya le dije todos esos problemas han ido aumentando desde que llego esa gente a nuestra comunidad, por ejemplo yo recuerdo como traíamos y llevábamos agua en el burrito del pozo a toda la casa, o por ejemplo cuando en Semana Santa no íbamos al centro del pueblo caminando por todas las milpas, pero ahora ya nada de eso lo podemos hacer porque con tanto problema de inseguridad que ha traído esta gente. Me acuerdo que íbamos a las 8 , 9 o 12 de la noche caminando por la milpa y no pasaba nada, todos nos conocíamos, pero como te digo ya nada eso se puede hacer, y es muy triste porque era muy bonito.

## **Entrevista 7**

**Nombre: Felicitas Rodríguez**

**Edad: 51 años**

**Ocupación: Ama de casa**

**Lugar: Habitante de la comunidad del Salitrillo**

E: ¿Me podría decir su nombre y desde hace cuanto vive en la comunidad de Huehuetoca?

F: Yo soy nativa de aquí, aquí nací en la comunidad del Salitrillo vivo desde hace 51 años, y por el momento solo me dedico a la casa

E: ¿Qué cosas considera que han cambiado desde que llegó Santa Teresa?

F: La verdad yo creo que esto sí se ha puesto peor, desde la llegada de Santa Teresa, esto antes estaba más tranquilo, yo creo que sí ha habido un cambio profundo, incluso ya se han presentado problemas de raterismo. Imagínate se roban los tanques de gas, la ropa si la dejas colgada, y si yo creo que antes estaba todo mejor, por ejemplo también ya tenemos problemas de agua, es claro que si llegan los nuevos fraccionamientos se les tiene que brindar el servicio, pues esos nuevos fraccionamientos ya pasan a formar parte del municipio, por lo mismo el gobierno no los puede dejar, sin agua, sin duda nos beneficia que vengan, pero también traen muchos problemas.

E: ¿Cuándo realizan alguna festividad como Semana Santa los de Santa Teresa se juntan con ustedes?

F: Pues hasta ahorita te puedo decir que ellos y nosotros estamos haciendo cada unos de sus cosas, ellos allá y nosotros acá, pero como ellos no tienen una capilla, solo tienen unas sillas y una lona, pero la mayor parte de ellos se va a la iglesia principal que está allá en el centro del municipio, pero sí como te digo cada quien en su espacio.

E: ¿Qué cosas considera como positivas a partir de la llegada de los conjuntos urbanos?

F: Pues a partir de que forman parte del municipio, pues necesitan más cosas, por ejemplo creo que las cosas que han mejorado es que se han construido más escuelas, pero sí me preocupa que solo se construyan secundarias y primarias, y la verdad necesitamos más preparatorias y una universidad, porque eso no hay. Otra cosa que estamos buscando y gestionando es una clínica del IMSS, yo creo que el municipio sí le ha puesto más atención a todos, por ejemplo las despensas también se les está entregando a los fraccionamientos, la última vez se nos dijo que para Salitrillo eran 500 despensas, pero el encargado de entregarlas nos dijo que a partir de este día se le iban a entregar la mitad a los de Santa Teresa

F: ¿Se ha acercado algún comprador para querer adquirir terrenos de Salitrillo?

F: Sí, por lo que sé todos esos terrenos que van desde el final de esta calle y hasta el río Cuautitlán, no sé bien pero por lo que sé ya tienen dueño, como sabrás todos estos fraccionamientos se empezaron a construir prometiéndole a la gente que vengan porque van a ser menos al DF con eso del tren suburbano, pero por lo que sé se va a seguir construyendo casas, por lo menos todo ese terreno que ves enfrente también van a ser también más casas, imagínate, tan solo en Santa Teresa ya son como 7 secciones, a mí sí me preocupa que va a pasar cuando llegue toda esa gente a vivir, si de por sí ya tenemos muchos problemas.

E: ¿La gente de Salitrillo convive con la gente de Santa Teresa?

F: Mira, los que más conviven con los jóvenes de allá son los muchachos, es normal, porque son los que van a la escuela, pero pues que te puedo decir, es normal que surjan algunos problemas, como peleas de vez en cuando, pero en lo particular los más problemáticos son los de la sección 4, pues muchos de ellos vienen del DF, principalmente de Tepito y ya sabrás, pero yo creo que tiene mucho que ver con las cosas que los de aquí hacen cuando van allá.

**Entrevista 8****Nombre: Rebeca López****Edad: 39 años****Lugar: Salitrillo, Huehuetoca****Ocupación: Comerciante**

E: ¿Me podría decir su nombre y desde hace cuanto vive en Huehuetoca?

R: Me llamo Rebeca López, yo llegue a Santa Teresa hace 23 años después del terremoto, yo vivía allá cerca de la, y coincidió que mi suegra vivía aquí y pues nos ofreció este terreno y decidimos venirnos mi familia y yo.

E: ¿Qué considera usted que ha cambiado en Huehuetoca desde que usted vive aquí?

R: Pues yo he visto muchos cambios en Huehuetoca desde que estoy aquí, pero hasta hace unos años todo estaba mas o menos igual, pero a partir de que empezaron a construir esos fraccionamientos las cosas han cambiado muy rápido, no solo porque es obvio que el municipio ha crecido mucho, sino han crecido los problemas como la inseguridad y la falta de agua, yo creo que ya te han dicho que los robos han crecido mucho, de vez en cuando teníamos algunos robos, pero fue a partir de que llegaron los habitantes de Santa Teresa que eso empezó a crecer.

E: ¿Qué cambios considera usted positivos a partir de la construcción de Santa Teresa?

R: Mira a mí, en lo particular que vendo uniformes y ropa escolar me ha beneficiado que venga gente a vivir al municipio, pues porque se han construido muchas escuelas y pues eso me beneficia a mí eso me ha beneficiado, y pues a los que hemos podido poner un localito nos ha beneficiado, pero obviamente vas a encontrar a mucha población que no les gusta que esté llegando tanta gente nueva.

E: ¿Qué aspectos considera negativos con la llegada de Santa Teresa?

R: Realmente como todo existen cosas que nos han beneficiado, como lo son la pavimentación, que ha crecido las casas conectadas a la luz, pues es normal todo esto que es pueblo hay muchas casas todavía que no tienen pavimento, y algunas todavía sin luz, pero creo que vas a encontrar gente a la cual si le este beneficiando que lleguen tantas casas.

E: ¿Cómo son las relaciones con los vecinos de Santa Teresa, buenas, regulares etc..?

R: Pues fijamente que no nos llevamos mucho, ellos de repente me compran, pero no pasa de ahí, algunas veces nos vemos en la escuela o cuando vienen a preguntarme por los uniformes de las escuelas de sus hijos, pero en realidad las mamás de allá solo salen cuando van a la escuela por sus hijos, o cuando van a comprar cosas a la Aurrera o al Soriana, pero en realidad no nos vemos, casi para lo necesario.